

Berit Nordahl

Kommunal boligplanlegging?

En studie i seks kommuner

BYGGFORSK

Norges byggforskningsinstitutt

Berit Nordahl

Kommunal boligplanlegging?

En studie i seks kommuner

Prosjektrapport 146 – 1994

Prosjektrapport 146
Berit Nordahl
Kommunal boligplanlegging?
En studie i seks kommuner

ISBN 82-536-0443-2
ISSN 0801-6461

100 eks. trykt av
S E Thoresen as
Cyclus resirkulert papir
Omslag 200 g, innmat 100 g

© Norges byggforskningsinstitutt 1994

Adr.: Forskningsveien 3B
Postboks 123 Blindern
0314 OSLO
Tlf.: 22 96 55 00
Fax: 22 69 94 38 og 22 96 55 42

FORORD

Boligavdelingen på BYGGFORSK har lenge arbeidet med problemstillinger som har tilknytning til kommunenes behandling av boligspørsmål. De fleste prosjektene har tatt opp konkrete utfordringer knyttet til boligpolitiske virkemidler og fordelingsvirkninger. I vår kontakt med kommunene har det vokst fram et ønske om å studere kommunenes samlede boligpolitikk. Dette emnet har forskningsmessig interesse, det berører de store spørsmål om hva som skaper politikken, hva som skaper ulik praksis i ulike kommuner. Etter vår mening har emnet også en konkret og praktisk interesse - hvordan kan forskning og statsforvaltning sammen og hver for seg yte bistand til kommunene i deres arbeid med å sikre boliger for alle befolkningsgrupper?

Prosjektet "Kommunal boligplanlegging" springer ut fra en slik konkret og praktisk interesse. Prosjektet var tenkt som en første del i et større forsøks- og utviklingsarbeid i noen utvalgte norske kommuner. Rapporten er en kartlegging av hvilke forhold kommunene er opptatt av når det gjelder boligpolitikk og boligplanlegging, på et generelt og bredt grunnlag. Rapporten er utformet som et selvstendig bidrag som pretenderer å ha informasjonsverdi om norske kommuners boligpolitiske praksis, uavhengig av videre utviklingsarbeid.

Prosjektet er finansiert av Kommunal- og arbeidsdepartementet (KAD). Til tross for svangerskap og andre avbrudd, har Bolig- og bygningsavdelingen i KAD og særlig Ivar Alnæs fulgt opp prosjektet tålmodig og med positiv interesse.

Her på BYGGFORSK har det i tilknytning til prosjektet vært etablert et fagkollegium bestående av Thorbjørn Hansen, Rolf Barlindhaug, Siri Nørve og forfatteren. De tre kollegene har alle gitt verdifulle kommentarer til manuset.

I kommunene Asker, Hurum, Drammen, Skien, Sund og Bodø har et tredvetalls planleggere og saksbehandlere velvillig fortalt om egen praksis. De har også vært behjelpelige med dokumentasjon fra egen kommune. Hjertelig takk for tiden og velviljen!

Kirsten Arge
Forskningssjef

Berit Nordahl
Prosjektleder

Innhold

FORORD.....	3
SAMMENDRAG.....	9
INNLEDNING.....	11
1.1 Bakgrunn for undersøkelsen - FoU-program for boligpolitikk og boligplanlegging	11
1.2 Problemstillingene i studien.....	12
Omfanget av kommunenes virksomhet.....	13
Kommunenes interesser og statens interesser	14
Kommunenes boligpolitiske praksis og velferdsideologi	15
DEL 2 PRESENTASJON AV OPPLEGGET I UNDERSØKELSEN OG DE SEKS KOMMUNENE.....	17
2.1 Presentasjon av opplegget i undersøkelsen	17
Kvalitativ tilnærming.....	17
2.1.1 Kort om utvalgskriteriene.....	17
2.1.2 Kort om framgangsmåten	18
Intervjuundersøkelse.....	18
Dokumentanalyse.....	19
2.2. Nærmere om hver kommune.....	19
2.2.1 Sammenstilling av kommunene	22
Organisering	22
Eieformer og bruk av boligbyggelag.....	22
DEL 3 ANALYSE	24
Opplegg i analysen.....	24
3.1 Tomteforsyning og utbyggingsspørsmål	25
3.1.1 Stagnasjon - behov for revisjon av praksis	25
Stagnasjon i nybygging	25
Administrasjonen ønsker å trekke inn privatøkonomiske forhold i utbyggingsspørsmål.....	27
3.1.2. Stagnasjonen har ført til tap og avvikling av sentrale institusjoner	28
Tap i forbindelse med stagnasjonen	28
Tap og avvikling fører ikke til helhetlig politisk diskusjon.....	29
3.1.3 Strategier for fremtiden	30
Årsak til stagnasjonen	30
Strategier.....	31
3.1.4 Utbyggingsmønster.....	32
Fortetting - 90-årenes utbyggingsmønster?.....	32

Sammenfall mellom statlige og lokale mål for utbyggingen, men staten møter seg selv i døra	33
3.1.5 Politiske diskusjoner om utbyggingsstrategier	35
Utbyggingsmønster er gjenstand for politisk interesse.....	35
Politikerne nøler med å styre størrelse og standard i nybyggingen...	36
3.1.6 Oppsummering - løpende tilpasning men ingen ny policy.....	37
3.2. Svakstilte.....	38
3.2.1 Bolig - en del av kommunens helse- og sosialpolitiske virkemidler	38
En velferdspolitisk oppgave	38
3.2.2 Etableringslån-ordningene	39
Lånetilbudene og politiske diskusjoner	42
3.2.3 Kommunale utleieboliger	43
Boliger til personer med liten boevne er en utfordring	44
De politiske diskusjonene om utleieboliger til svakstilte.....	45
3.2.4 Organisasjonsmodeller i kommunenes boligforvaltning	45
Sammenstilling av kommunenes organisering og praksis i boligforsyning til svakstilte.....	48
3.2.5 Kommunens policy ovenfor svakstilte boligsøkere har ulike velferdspolitiske konsekvenser for ulike grupper.....	51
3.3. Boligspørsmålet og kommunens planarbeid.....	52
3.3.1 Planleggingsideologi og tverrfaglighet	52
Generelt om planprosess og tverretattlig samarbeid	52
Informasjonsgrunnlaget.....	55
3.3.2 Gjennomgang av kommunens planprosess	55
Sund og Hurum: Brukermedvirkning med konsekvenser for utbyggingsmønsteret.....	56
Asker - vekt på arealplanlegging	57
Drammen og Skien - delplaner og egne boligutredninger.....	57
Bodø - brukermedvirkning og internt utviklingsarbeid	58
3.3.3 Oppsummering - planlegging og boligpolitikk.....	59
Det er krevende å samordne de to boligpolitiske oppgavene	60
 DEL 4. DISKUSJON	62
4.1. Oppsummering	62
4.1.1. Oppsummering - kommunenes utfordringer	62
Økonomiske utfordringer	62
Organisatoriske utfordringer	63
Kommunikasjon administrasjon - politisk ledelse	64
Styringsmessige utfordringer.....	64
4.1.2 Praksis og strategier for fremtiden	65
Utbygging.....	65
Boliger for svakstilte.....	65
4.2 Boligpolitisk virksomhet - to atskilte verdener?.....	66
4.2.1. Boligpolitikkenes to oppgaver representerer forskjellige arbeidsmetoder og fagtradisjoner i kommunene	67
4.2.2. Den nasjonale boligpolitikkenes karakter	69
4.3 Boligpolitikken som element i velferdspolitikken.....	70

4.3.1 Sentrale og lokale målsettinger i politikken	70
Statlige boligpolitiske målsettinger	70
Sammenfallende målsettinger og innsatsområder	71
Kommunens utfordringer sett ut fra statens målsettinger	73
4.3.2. Kommunens boligpolitiske praksis og velferdsaspektet	77
Svakstilte	77
Nybygging	78
DEL 5 AVSLUTNING	80
Case-studier og kunnskapens gyldighet	80
5.1. Velferdspolitisk aspekt	81
5.1.1 Ulike velferdsmodeller	81
To velferdsmodeller	81
Boligpolitikken og de to velferdsmodellene	81
Velferdsmodellene brukt på kommunenes boligpolitikk	83
5.1.2 Statens styring av kommunenes boligpolitiske virksomhet - et "klassisk" styringsdilemma	85
Økt vekt på kommunens praksis	85
Statlige standardreguleringer - lite egnet til helhetlig lokal politikkutforming	86
5.2 Målsettinger og planlegging	89
5.2.1 Boligpolitiske målsettinger	89
Ulike typer målsettinger	89
Kommunenes boligpolitiske målsettinger	90
Beslutningsmuligheter og målsettinger	91
Referert litteratur:	93
Vedlegg 1: Liste over intervjuede personer og deres stilling i kommunen	95
Vedlegg 2: Oversikt over dokumenter/dokumentasjon fra kommunene	96
Vedlegg 3: Samtaleguiden	98

SAMMENDRAG

Dette prosjektet har som overordnet hensikt å få en bedre innsikt i hvilke konkrete utfordringer kommunene står oppe i når det gjelder to pålagte oppgaver: boligtiltak for svakstilte og boligforsyning generelt. Hensikten med studien er å øke innsikten i hvordan arbeidet med boligspørsmål er organisert i kommunene og hvilke avveininger og prioriteringer kommunene står overfor.

Informasjonsgrunnlaget er seks kommuners boligpolitiske praksis. I seks kommuner er tilsammen 35 personer fra ulike kontorer og etater intervjuet om kommunens praksis i forbindelse med nybygging og tiltak overfor svakstilte boligsøkere.

Alle de seks kommunene er berørt av stagnasjonen på boligmarkedet. Med unntak av en sentralt beliggende kommune, har alle opplevd sterk stagnasjon i all nybygging. Alle de seks kommunene har opplevd tap i forbindelse med stagnasjonen, enten direkte eller indirekte. Direkte tap skyldes at Tomteselskapene er konkurs/nedlagt. Indirekte tap skyldes dels at flere husholdninger har "forkjøpt" seg og nå sliter med betalingsproblemer, dels at kommunene har problemer med å leie ut egne boliger til den pris som var forutsatt ved bygging og låneopptak. Som følge av stagnasjonen og de problemene den medfører, har administrasjonen erfart et behov for å yte bredere veiledning til boligsøkende. Det ble også pekt på at kommunen burde arbeide mer systematisk med markedsføring av brukte boliger.

Til tross for stagnasjonen og liten nybyggingsaktivitet arbeider kommunene med retningslinjer for videre utbygging. Fortettingstanken ser ut til å ha fått godt feste i alle de seks kommunene, selv om den har noe ulike betydning alt etter hvor tett bebygd kommunen er. Kommunene arbeider også systematisk med byggeskikk og andre forhold omkring kvalitet i nybyggingen. Innenfor boligtiltak for svakstilte er det stor variasjon i hvilke tiltak kommunene gjør bruk av og i omfanget på kommunens engasjement. Dette viser seg blant annet i bruk av kommunal bostøtte, i bruk av etableringslån 1 og 2 og i engasjement i forbindelse med økonomisk svakstilte og familier i akutte betalingsproblemer.

To kommuner arbeidet systematisk med utredningsarbeid hvor de samordner de mange virkemidlene for svakstilte. Ingen av kommunene hadde endret strategier verken i forhold til nybygging eller svakstilte som følge av stagnasjonen.

Kommunenes utfordringer kan oppsummeres i fire utfordringer: økonomiske,- organisatoriske,- kommunikasjonsmessige og styringsmessige. De økonomiske utfordringene knytter seg særlig til tap i forbindelse med stagnasjonen. Flere av kommunene frykter at tapene vil øke selv om renten på intervjutidspunktet viste tendenser til å gå ned. I forbindelse med organisatoriske utfordringer pekes det på at arbeidet med boligspørsmål er svært spredt i kommunene. Boligspørsmål er fordelt på flere sektorer og flere kontorer innen hver av sektorene. Det er også slik at de personene som arbeider med boligspør-

mål i de ulike kontorene, med enkelte unntak, har dette ansvarsområdet som tillegg til en rekke andre oppgaver. Situasjonen bidrar riktignok til å knytte boligspørsmålene til andre politikfelt, men medfører imidlertid store utfordringer i arbeidet med å se ulike aspekter ved de lokale boligpolitiske utfordringene i sammenheng. Behovet for samordning forsterkes ved at det er lite kommunikasjon mellom de som arbeider med bolig for svakstilte og nybyggings spørsmål. Den manglende kommunikasjonen gjelder både horisontalt mellom ulike sektorer i kommunen og tildels også vertikalt, mellom administrasjon og politisk ledelse. Flere av de intervjuede pekte på behovet for å se de ulike boligpolitiske virkemidlene i sammenheng.

I forbindelse med styringsmessige utfordringer er det et påfallende trekk at det drives lite helhetlig boligplanlegging i de seks kommunene. I tre av kommunene har det vært gjennomført omfattende planprosesser med vekt på brukermedvirkning og intern organisasjonsutvikling. Boligspørsmål utover måltall for nybygging er imidlertid lite framtreddende i plandokumentene. Heller ikke i planprosessene har kommunene etablert arenaer for kommunikasjon og samarbeid mellom henholdsvis helse- og sosialetaten og teknisk etat hvor boligpolitiske spørsmål er satt på dagsordenen. Omfattende planprosesser har imidlertid en viss innvirkning på hvilken retning kommunens boligpolitiske praksis tar. Bred beboermedvirkning har betydning for det utbyggingsmønster som velges, og en bredt anlagt planprosess legger et viktig grunnlag for tverrsektorielt samarbeid.

Kommunenes boligplanlegging har en svært praktisk og pragmatisk innretning. I rapportens siste del reflekteres det over bildene fra de seks kommunene. Det er særlig to aspekter som trekkes fram.

For det første trekker vi fram det markante skillet mellom de som arbeider med boliger for svakstilte og de som arbeider med nybygging/utbygging. Skillet er mer påfallende enn forventet. Dette kan tildels forklares ved at ulike fagtradisjoner dominerer innenfor hver av oppgavene, dels med svært ulik arbeidsform og tilnærming til boligmarkedet ut fra ulikt ståsted. Mens boligtiltak for svakstilte i hovedsak defineres som sosialfaglig utfordring, defineres utbygging i stor grad som tekniske utfordringer. I en vurdering av dette forholdet pekes det på at boligkontorer og boligfaglig kompetanse kan bygge bro mellom de to oppgavene og de to tilnærmingene.

Det andre aspektet som vies oppmerksomhet er hvordan denne segregeringen av boligpolitikken lokalt henger sammen med den statlige boligpolitikken, særlig bruken av standardiserte tiltak fra ulike departement. Situasjonen er preget av sterke bånd mellom faggruppene i kommunens ulike kontorer og departementene. Dette stimulerer til gode faglige løsninger på spesifikke utfordringer. Det tapende perspektivet er imidlertid det lokale helhetsperspektivet.

Avslutningsvis pekes det på at kommunenes boligpolitiske praksis har klare velferdspolitiske konsekvenser for den enkelte boligsøker. Også innenfor emnet boligpolitikk er det aktuelt å bruke begrepet velferdskommune. Det pekes i den forbindelse på at staten har et ansvar for å legge tilrette for at kommunene evner å utvikle et helhetlig perspektiv som ser sammenhengen mellom de to boligpolitiske oppgavene, boligtiltak for svakstilte og tilrettelegging for nybygging, og utvikler strategier basert på egne lokale utfordringer.

INNLEDNING

1.1 Bakgrunn for undersøkelsen - FoU-program for boligpolitikk og boligplanlegging

Den konkrete bakgrunnen for denne forundersøkelsen er et forslag til forsknings- og utviklingsprosjekt som boligforskningsavdelingen ved NBI utviklet i 1991.¹ Bakgrunnen for det foreslåtte prosjektet er at kommune-Norge står ovenfor nye utfordringer på boligsektoren.

I Stortingsmelding nr.34², siden kalt boligmeldingen, legges det opp til et økt kommunalt engasjement på en rekke boligpolitiske emner. Meldingen fastslår blant annet at boligmassen utgjør en betydelig del av vår nasjonale formue, og peker på at kommunene har et ansvar for å påse at denne formuen forvaltes på en god måte. Meldingen legger videre opp til at kommunene har ansvar for å sikre en god balanse mellom tilbud og etterspørsel, og et ansvar for å sikre forbrukernes interesser. Veiledning, utarbeiding av forskrifter og praktisering av lovbestemmelser blir framholdt som kommunenes ansvarsområde. Boligmeldingen legger opp til at kommunene møter boligmarkedet med en aktiv politikk, og tar aktivt del i utviklingen innenfor deres område. Dette kommer som tillegg til oppgaver knyttet til et eksplisitt ansvar for svakstilte boligsøkere og tomteforsyning.

Også i andre meldinger stilles det forventninger til at kommunene har en mer aktiv boligpolitikk og driver med bred boligplanlegging. Et eksempel er sosialdepartementets ønske om å se boligpolitikk og sosialpolitikk mer i sammenheng³. Regjeringen uttrykker også i sin tverrdepartementale plan for trygghet i hverdagen at bomiljøet er arena for forebygging av så vel helseproblemer som kriminalitet.⁴ Et tredje eksempel er nærmiljømeldingen fra miljøverndepartementet som oppfordrer kommunene til å utvikle samarbeidet mellom det offentlige og beboergrupper.⁵

I tillegg til meldingene og andre ønsker om viktige hensyn som kommunene bør ivareta, står kommunene oppe i en del håndfaste reformer som har boligpolitiske konsekvenser. Helsereformen for psykisk utviklingshemmede er et eksempel. Det er ikke nok at kommunen skaffer boliger, reformen utfordrer også kommunenes politikk for integrering av psykisk utviklingshemmede generelt og i boligområde og nærmiljø spesielt.

Det rettes nå forventninger om en offensiv boligpolitikk og helhetlig boligplanleg-

¹ Boligforskningsavdelingen, NBI 19.07.1991

² Stortingsmelding nr. 34 (1988-1989) "Boligpolitikk for 90-årene"

³ Stortingsmelding nr. 37 (1992-1993) "Utfordringer i helsefremmende og forebyggende arbeid"

⁴ "Trygghet og nærhet i hverdagen" - tverrdepartemental plan for Barne- og familiedepartementet, Finansdepartementet, Justisdepartementet, Kirke,-utdannings,- og forskningsdepartementet, Miljøverndepartementet og Sosialdepartementet.

⁵ Stortingsmelding nr. 29 (1992-1993) "Om nærmiljøpolitikk"

ging i kommunene. Samtidig opplever kommunene stagnasjon på boligmarkedet. Stagnasjonen har på mange måter stilt kommunene i en ny situasjon. Mange kommuner har opplevd at institusjoner og redskaper de har gjort bruk av har gått konkurs eller må nedlegges. Stagnasjonen har også ført til at kommunene har fått en ny gruppe økonomisk vanskeligstilte.

Utviklingen fra 80-årene peker i samme retning: I en tid med store svingninger på boligmarkedet forventes det at kommunene tar et bredt boligpolitisk ansvar. Et slikt ansvar forutsetter at kommunene arbeider systematisk med boligplanlegging, og at de synliggjør boligmessige konsekvenser av annen sektorplanlegging. Dette er bakgrunnen for forslaget om et større forsknings- og utviklingsprosjekt om kommunal boligpolitikk og boligplanlegging.

Dette konkrete forprosjektet har som overordnet hensikt å få en bedre innsikt i hvilke konkrete utfordringer kommunene står oppe i. Prosjektet skal vise hvordan arbeidet med boligspørsmål er organisert i kommunene og hvilke avveininger og prioriteringer kommunene står overfor.

Kommunal- og arbeidsdepartementet har tatt finansieringsansvar for dette prosjekt. Neste steg, oppstarting av forsknings- og utviklingsarbeid, vil bli vurdert nå når forprosjektrapporten er ferdig.

1.2 Problemstillingene i studien

Prosjektet startet med en overordnet hensikt om å få et systematisk inntrykk av hvordan kommunene håndterer boligspørsmål. Gjennom kontakt med kommuner fra andre sammenhenger var det vår oppfatning at boligspørsmål i stor utstrekning håndteres som delemne innenfor ulike sektorer, uten noen helhetlig, overordnet policy. Undersøkelsen startet derfor med et åpent spørsmål om det finnes noe en kan kalle kommunal boligpolitikk.

Endringene på boligmarkedet de siste årene med sterk mediefokusering på boligsektoren har imidlertid ført til at det både politisk og administrativt er blitt reist boligpolitiske spørsmål av mer generell karakter. Dette gjorde det rimelig å forvente at det fra administrativt og politisk hold var reist spørsmål om hva som skulle være kommunens rolle i forbindelse med boligforsyning og boligforvaltning, og om de institusjoner og virkemidler kommunen har gjort bruk av i sin praksis. Et særtrekk ved studier av kommunenes boligpolitikk er at en studerer et tema eller emne som håndteres i ulike sektorer av ulike faggrupper, med ulike innfallsvinkler. Kommunal boligpolitikk representerer et fragmentert politikkområde. Det var derfor grunn til å anta at om kommunene ikke hadde utviklet noen helhetlig boligpolitikk, hadde iallfall de ulike sektorene reist spørsmål omkring sin håndtering av boligsaker, og eventuelt endret sin praksis i tråd med endringene i boligmarked og privatøkonomi.

Omfanget av kommunenes virksomhet

Til tross for at boligmeldingen og andre offentlige dokumenter påpeker kommunenes ansvar for boligpolitikk og boligplanlegging, er det i stor utstrekning opp til kommunene hvordan de vil fylle sin rolle. Kommunene kan selv bestemme hvor omfattende de vil at deres engasjement skal være innenfor de ulike boligpolitiske oppgavene.

Langtidprogrammet for 1994-1997 slår fast at kommunene har et todelt ansvar for boligoppgaver til befolkningen.⁶ De har et ansvar for boligforsyning gjennom tilrettelegging av tomter, og de har ansvar for å gi et tilbud til svakstilte boligsøkere. Til tross for at kommunenes ansvar fastslås entydig, er svært begrensede deler av oppgaven lovpålagt.

Ny lov om sosialtjenester⁷ fastslår at kommunen har ansvar for "*..å medvirke til å skaffe bolig til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet...*" (s. 13).

I tillegg har de et lovpålagt ansvar for å framskaffe og administrere boliger med heldøgns omsorgstjeneste for dem som har behov for det. Loven fastslår med andre ord kommunenes "minimumsansvar" for de mest utsatte gruppene, og den pålegger kommunene en viss aktivitet for å hjelpe svakstilte på et mer generelt grunnlag.

Når det gjelder tomteforsyning og nybygging er kommunene underlagt plan- og bygningslovens bestemmelser.⁸ Loven setter minimumskrav for utarbeiding av planer, planbestemmelser og saksbehandling av planene. Loven sier imidlertid lite om omfanget av kommunens virksomhet og retningen på kommunens engasjement. Kommunene har stor grad av frihet når det gjelder utforming av egen praksis både innenfor tomteforsyning/nybygging og organisering av boliger til svakstilte.

Kommunene står formelt fritt til å velge hvordan de vil løse sine boligpolitiske oppgaver. Kommunenes faktiske virksomhet innen boligspørsmål er relativt omfattende. Vi har inntrykk av at både staten og opinionen forventer høyere kommunal aktivitet enn det som er pålagt. En offensiv boligpolitikk er også i kommunenes egen interesse, blant annet for å sikre innbyggertallet i kommunen. Noe av det vi ønsket å studere nærmere i denne undersøkelsen var hvordan en i kommunene arbeider med de ulike boligpolitiske oppgavene på et overordnet nivå.

En generell problemstilling for undersøkelsen er:

Hvor omfattende og hvor systematisk og planlagt er kommunenes engasjement på boligsektoren, både når det gjelder boliger for svakstilte og tomteforsyning?

Noe av hensikten med undersøkelsen var å se oppgaver knyttet til tomteforsyning i sammenheng med kommunens boligpolitikk for svakstilte. Vi ønsket å få et bredt

⁶ Stortingsmelding nr. 4, 1993

⁷ Sosialdepartementet: "Rundskriv I 1/93 Lov om sosiale tjenester m.v."

⁸ Ny plan- og bygningslov 1985

bilde av hvordan noen kommuner arbeider med disse spørsmålene samlet og i de ulike etatene. Dette ønsket vi å se i sammenheng med de akutte utfordringene kommunene nå stod oppe i. Den brede empiriske "case-forståelsen" var en viktig del av studiens hensikt.

Undersøkelsen er lagt opp med utgangspunkt i en antakelse om at planarbeid etter plan- og bygningsloven også omfattet boligplanlegging. Vi ønsket å knytte kommunenes virksomhet på boligsektoren til kommuneplanprosesser. Vi har karakterisert boligpolitikken som et fragmentert politikkkfelt. Bolig er ikke noen egen sektor, men aspekter ved annen faglig virksomhet i sektorene. Utfordringene er knyttet til å se de ulike sektorenes boligpolitiske virksomhet i sammenheng. Tverrfaglig planlegging og tverrsektorielt samarbeid er noe kommunene arbeider med kontinuerlig, på ulike nivåer. Studien skulle rette seg mot tverrfaglig samarbeid og samordning om boligspørsmål spesielt. Tre av de seks kommunene vi har vært i kontakt med, har gjennomført omfattende og helhetlige planprosesser. Dette var en del av utvalgsriteriet. Vi antok at kommuner som hadde gjennomført bred, tverrsektorell planlegging også hadde lagt et solid grunnlag for å arbeide med boligspørsmål ut fra tverrfaglig perspektiv.

I vårt møte med kommunene viste det seg imidlertid at det var lite samarbeid å fortelle om. Våre intensjoner var å studere møtet mellom de to oppgavene, men vi må konstatere at dette møtet ikke finner sted. Dette reflekterer vi nærmere over i avslutningskapittelet.

Kommunenes interesser og statens interesser

I tillegg til å gi et empirisk fundert bilde av hvilke boligpolitiske utfordringer kommunene arbeider med, hadde en forskergruppe her ved BYGGFORSK utviklet noen perspektiver på emnet kommunal boligpolitikk som vi ønsket å forfølge i studien. Det mest sentrale perspektivet knytter seg til forholdet mellom statlige målsettinger og kommunenes interesser. Vi ønsket innsikt i sammenfall og avvik i målsettingene for boligpolitikken generelt og ikke minst i oppfatninger om hva som skal være kommunens rolle i politikken.⁹

I vår tilnærming til kommunene kan vi derfor sette opp ytterligere to problemstillinger:

I hvor stor grad er det sammenfall eller motsetninger i hva som er kommunenes og statens interesser på det boligpolitiske området?

Der det er sammenfall mellom kommunene og statens målsettinger, hvordan arbeider kommunene med å realisere målsettingene?

Implementeringsperspektivet må sees i sammenheng med historikken innenfor

⁹ Nordahl, Berit og Nørve, Siri: "Perspektiver på kommunal boligplanlegging" NBI 1992 Arbeidsnotat.

norsk boligpolitikk. Her er tradisjonen at staten formulerer målsettinger og utarbeider virkemidler, mens kommunene er gjennomføringsorgan.

I tillegg til å legge til rette for tomteforsyning skal kommunene administrere de mange statlige virkemidlene og støtteordningene. Undersøkelsen skulle gi et bilde av hvordan kommunene arbeidet med de ulike statlige målsettingene, her særlig konsentrert om emnene

- bomiljø generelt og i forhold til barn og unge spesielt
- miljøvernspørsmål

Kommunenes boligpolitiske praksis og velferdsideologi

Et forprosjekt har som oftest et åpent forskningsdesign. Slik har det også vært i denne studien. I et slik design så vi behov for å sette problemstillingene inn i en bredere faglig og teoretisk forståelsesramme. Erfaringene fra kommunene ansporet til en kort orientering i litteraturen, og til å skrive ut noen refleksjoner om emnet.¹⁰

Refleksjonene kan samles i to emner:

- Kommunenes boligpolitiske praksis og betydningen for velferdstilbudet til den enkelte boligsøker - boligpolitikk forstått som velferdspolitik.
- Tradisjonene omkring styring av boligsektoren og vilkårene for å utvikle en samlet boligpolitikk i kommunene.
- Boligpolitikk forstått som velferdspolitik.

Bolig utgjør et velferdsgode for den enkelte beboer. Resultatet av statens og kommunens politikk for den enkelte bruker blir synlige i forholdet mellom den enkeltes betalingsevne, markedets tilbud og eventuelle tilbud eller tiltak i situasjoner der betalingsevnen er for lav til at vedkommende kan finne en "egnet bolig" på markedet. Sett fra den boligsøkendes perspektiv har kommunen iallfall indirekte innflytelse på det lokale markedet. Kommunens boligpolitikk har betydning for hvilke tilbud den enkelte har å velge mellom. En kan derfor hevde at kommunens boligpolitiske praksis har velferdspolitisk betydning. Dette gjelder både innenfor tomteforsyning/nybygging ved at kommunen kan påvirke bruken av borettslag, av andel boliger med Husbankfinansiering og derved også standarden på nybygde boliger. Kommunens praksis overfor svakstilte boligsøkere har også velferdspolitisk betydning gjennom hva kommunen kan tilby den svakstilte av rimelige lån, utleieboliger, bostøtte o.l.

Vi opererer her med en vid definisjon av velferdspolitik. I snever forstand ville bare de av kommunenes tiltak overfor svakstilte som har karakter av økonomisk støtte, tjenester eller tildeling av et gode (bolig) ha velferdsbetydning. Styring av markedet i bestemte retninger har imidlertid konsekvenser for valgmulighetene for den enkelte boligsøker. Slik styring innebærer en form for regulering av markedets tilbud. Også i tilfeller der kommunene velger å **ikke** styre markedet har det velferdspolitisk betydning. Forskjellen er at å ikke styre er en defensiv politikk, mens det å styre aktivt eller å bruke tiltak strategisk uttrykker en offensiv politikk. Å ikke

¹⁰ Nørve, Siri: "Om velferd og boligpolitikk" Arbeidsnotat, NBI 1991

velge er også et valg. Uansett hva kommunen gjør har det konsekvenser for hvilket tilbud den enkelte boligsøker har å velge mellom.

I analysen er kommunenes tilbud sett i et slikt velferdsperspektiv. Det stilles blant annet spørsmål om det er sammenheng mellom hvordan kommunen løser oppgavene for svakstilte og hvordan de arbeider med tomteforsynings- og utbyggingsproblemer, slik at de to oppgavene utgjør deler av en helhetlig politikk. Analysen er lagt opp for å se om ulike sektorer/faggruppers boligpolitiske virksomhet trekker i samme retning, om det handles ut fra en felles modell eller ideologi. Kommunen er imidlertid en differensiert og hierarkisk organisasjon hvor det ikke nødvendigvis vil være full overensstemmelse på alle nivåer, verken om hva som er de mest sentrale utfordringene eller om hvordan de bør møtes.

Refleksjonene kan nedfelles i ytterligere to problemstillinger:

I hvilken grad er det et ideologisk mønster i kommunens tilnærming til boligpolitiske spørsmål?

Dersom kommunen følger et mønster i sin boligpolitiske praksis, i hvor stor grad kan dette føres tilbake til ytre betingelser som lokalisering, befolkningsvekst, næringsgrunnlag m.v.? Hvor stor betydning har kommuneinterne forhold, som kommunens organisering, kompetanse, samarbeidstradisjoner, planprosesser m.v.?

Denne siste problemstillingen berører hvilke forhold som skaper boligpolitikken. I praksis vil flere momenter virke sammen. Spørsmålet er på hvilken måte de ulike momentene virker i en prosess med å utvikle en kommunal boligpolitikk. Det trekkes fram tre aktuelle momenter i denne studien. Nærmest som en bakgrunnsvariabel presenteres kommunens ytre betingelser, "boligbehovet" i befolkningen slik saksbehandlerne ser det.

Kommunenes arbeid med kommuneplanprosessene trekkes dernest fram som aktuell faktor for å fremme en systematisk og gjennomarbeidet kommunal boligpolitikk. Til slutt diskuteres kommunens organisering av arbeidet med boligforsyning. I diskusjonene legges det særlig vekt på arbeidsdelingen mellom teknisk orienterte og sosialt orienterte profesjoner.

Studien er egnet til å gi et mer kvalifisert inntrykk av disse forholdene, ikke til å gi fullgode svar.

DEL 2 PRESENTASJON AV OPPLEGGET I UNDERSØKELSEN OG DE SEKS KOMMUNENE

2.1 Presentasjon av opplegget i undersøkelsen

Kvalitativ tilnærming

Undersøkelsens karakter av forprosjekt og de åpne problemstillinger gjør en kvalitativt orientert tilnærming mest aktuell. Metoden innebærer at en fokuserer på mange aspekter ved et begrenset antall enheter, eller kommuner. I dette ligger også at spørsmålene som stilles er åpent formulert og inviterer til dialog. I et slik undersøkelsesdesign er det viktig at det oppstår en dialog mellom intervjuer og informant, slik at informanten kan korrigere og supplere de antakelser som intervjueren har med seg i møtet med informanten.

2.1.1 Kort om utvalgsriteriene

I utvalget av kommuner er det lagt vekt på at noen kriterier er oppfylt.

- Vi ønsket en **geografisk** spredning, bare Østlandskommuner ville vi unngå.
- Dernest ville vi ha kommuner med en "**viss aktivitet**" på boligfronten. Helt små kommuner i utkantstrøk var ikke av interesse i denne sammenheng, da vi antok at deres boligpolitiske aktivitet var svært begrenset. Vi ønsket imidlertid småkommuner representert, ut fra en antakelse om at liten størrelse gir liten administrasjon og større nærhet mellom ulike faggrupper. Småkommunene måtte da bli kommuner som lå relativt nær større bysentra.
- Videre ønsket vi studier av **bykommuner**, men ikke de største byene i Norge. Begrunnelsen for å ta med bykommunene er at de har noe større andel med svakstilte boligsøkere, blant annet fordi det er flere med midlertidig opphold i kommunen. Vi antok at dette avspeilet seg både i form og omfang på kommunens engasjement for svakstilte. Årsaken til at vi ikke valgte storbyer er pragmatisk, alene størrelsen på administrasjonen ville kreve store tidsressurser i intervjuingen. Vi antok også at storbyenes utfordringer er av så spesiell karakter at de burde vies et eget studium. Hansen og Åhrén's studier peker på noen av storbyenes særpregede utfordringer. (Hansen og Åhrén 1991) Det er også grunn til å anta at tomteforsyningsproblematikken i storbyene er spesiell og lite overførbart.
- Siste kriterium var at iallfall en del av kommunene skulle ha arbeidet systematisk med **kommuneplanlegging** de siste årene. Begrunnelsen for dette er at planprosessen er en anledning for kommunen til å arbeide systematisk med sin boligpolitikk.

Følgende kommuner ble valgt ut:

Akershus: Asker. Relativt stor og sentralt beliggende Østlandskommune. Kommunen har i stagnasjonsperioden ikke hatt vesentlig nedgang i boligbyggingen.

Buskerud: Drammen. Kommunen er valgt som en av bykommunene som har opplevd sterk stagnasjon i all boligbygging. Kommunen har arbeidet systematisk med utvikling av boligtilbudet til svakstilte.

Buskerud: Hurum. Liten kommune som har opplevd sterk stagnasjon i nybyggingen, samtidig som de har arbeidet systematisk og omfattende med sin kommuneplan.

Telemark: Skien. Kommunen representerer den andre bykommunen, strategisk beliggende i område med stor arbeidsledighet og nært en "konkurrerende" bykommune, Porsgrunn. Kommunen har arbeidet systematisk med boligpolitiske spørsmål.

Hordaland: Sund. Liten Vestlandskommune og frikommune. Kommunen har arbeidet systematisk med kommuneplanlegging.

Nordland: Bodø. Kommunen representerer den tredje bykommunen, er senter for flere høyskoler og har omfattende tilbud til økonomisk svakstilte boligsøkere.

2.1.2 Kort om framgangsmåten

Intervjuundersøkelse

Med bakgrunn i problemstillingene som er presentert i innledningen gjennomførte vi høsten 1992 en studie de seks kommunene.

Vi tok i utgangspunktet kontakt med syv kommuner. Vi tok kontakt med rådmannskontoret fordi vi ønsket boligpolitikk sett fra et helhetlig perspektiv. Vi ønsket kontakt med de som arbeidet med nybygging og byggesaksbehandling, og med de som hadde ansvaret for svakstilte og med planansvarlige. Rådmannskontoret ble sett på som rett sted for en henvendelse og rett instans til å peke ut aktuelle personer og kontorer.

I de kommunene som har boligkontor ble vi imidlertid henvist dit, i de andre kommunene ble vi raskt henvist til teknisk etat.

Etter flere orienteringssamtaler i hver kommune, over telefon, ble hver kommune tilskrevet og bedt om å arrangere et møte hvor både ansvarlige for utbygging/-nybygging, planlegging og boliger for svakstilte var representert. I en av kommunene var det vanskelig å få til et slikt møte. Det var en liten kommune og på grunn av sykdom der ble det ikke anledning til å besøke den kommunen.

I tre av kommunene, Bodø, Sund og Hurum, ble det arrangert et fellesmøte mellom de to ulike fagetatene som har ansvar for henholdsvis boliger for svakstilte og utbygging/nybygging. I de øvrige kommunene ble det avholdt flere samtaler. I både

Skien og Drammen ble ansvarlige og medarbeidere på planleggingskontoret, i Drammen sammen med leder for eiendoms- og utbyggingsavdelingen, intervjuet først. Noen dager senere ble leder for boligavdelingen intervjuet. I Asker ble først reguleringsjefen intervjuet, deretter ble en konsulent hos finansrådmann og leder for boligkontoret intervjuet sammen. Avslutningsvis her ble sosialkontorets bolig-ansvarlige intervjuet. Utførlig liste over hvem som er intervjuet følger som vedlegg.

I alle kommunene fant intervjuene sted som samtaleintervju i gruppe. Samtalene fulgte en fastlagt samtaleguide. (Se vedlegg) Det er vårt inntrykk at samtalen til dels var utbytterik også for kommunene. Særlig gjelder dette de kommunene hvor vi hadde samlet representanter fra ulike faggrupper/kontorer.

Dokumentanalyse

Informasjonen fra intervjuene er supplert med planmateriale og i spesielle tilfeller også med utskrift fra politiske sakskart..

Det er stor variasjon i kommunenes plandokumenter både i omfang og i hvilken grad de tar opp boligpolitiske problemstillinger. Et gjennomgående trekk ved plandokumentene er at de i liten grad har boligpolitiske målsettinger og at de i liten grad avspeiler diskusjoner som har vært ført.

For å få dokumentert diskusjoner som det ble referert til i samtalene var vi nødt til å be om å få utskrift av sakskart, for hovedutvalg, formannskap og kommunestyre. Det er imidlertid de færreste av de diskusjonene som det er referert til som har vært politisk behandlet som egne saker. I langt de fleste tilfellene er de diskusjoner som har sprunget ut av konkrete saker. Dette betyr at samtalene utgjør undersøkelsens viktigste informasjonskilde, og at dokumentene kan betraktes som supplerende informasjon.

2.2. Nærmere om hver kommune

Asker

Asker kommune kan betegnes som en forstadskommune for Oslo. Kommunen har hatt kraftig befolkningsvekst de siste 10 årene, gjennomsnittlig 1,6% pr år.

Kommunen har hele 80% av sine inntekter fra inntektsskatt. Innbyggertallet i dag er 42.372 innbyggere.

Kommunen har til sammen 16.323 boliger¹¹. Langt de fleste er villabebyggelse eller småhus/rekkehus. 12,5% ligger i blokkbebyggelse over tre etasjer.

¹¹ Tallene for denne og øvrige kommuner er hentet fra Folke- og bolig tellingen i 1990, Statistisk Sentralbyrå 1992.

Asker er organisert i tradisjonell sektorinndeling, med undervisning, helse- og sosial, kirke og kultur og teknisk sektor. Teknisk sektor er inndelt i flere etater. Reguleringssetaten har ansvaret for reguleringsplaner. Vedlikeholdsetaten har ansvaret for vedlikehold av den kommunale bygningsmassen. Boligkontoret i kommunen er organisert under finansrådmannen. Finansrådmannen har en medarbeider i sin stab som har særlig ansvar for koordinering av kommuneplanarbeidet, regionalt samarbeid, eiendomsforvaltning og boligspørsmål. Medarbeideren er også sekretær i kommuneplannemnda.

Drammen

Drammen kommune er fylkeshovedstad og regionsenter i skarp konkurranse med Oslo og Kongsberg. Drammen er trafikkknutepunkt for trafikk fra Østlandet og sørvest og nordover. Drammen har hatt relativt lav befolkningsvekst de siste 10 årene, med gjennomsnittlig 0.5%.

Drammen har 49.512 innbyggere. Byen har 23.122 boliger, ca. 30% av dem ligger i blokker over tre etasjer.

Drammen kommune har også tradisjonell etatsinndeling, med undervisningsetat, helse- og sosialetat, etat for kirke og kultur og teknisk etat. Teknisk etat har, i tillegg til andre avdelinger, en byplanavdeling og en avdeling for eiendom og utbygging. Byplanavdelingen utarbeider arealplaner, delplaner og reguleringsplaner, og arbeider med byggesaksbehandling. Overordnet kommuneplanlegging utføres av kommuneplanlegger direkte underlagt rådmann. Eiendom og utbyggingsetaten forestår kjøp og salg av kommunale bygg og eiendommer. I helse- og sosialetaten er boligspørsmålene organisert i en egen boligavdeling.

Hurum

Hurum ligger ytterst på halvøya Hurumlandet mellom Oslofjorden og Drammensfjorden. Kommunen har en vesentlig andel egne arbeidsplasser i industrien, men dagpendling til Oslo og Drammens arbeidsmarkeder er yrkessituasjonen for majoriteten av de yrkesaktive.

Hurum har hatt noe befolkningsvekst første del av 80-tallet. I siste halvdel har imidlertid befolkningsveksten tidvis vært negativ. Innbyggertall for 1990 var 7.470 personer. Gjennomsnittlig befolkningsvekst 1980-1990 er 0,6%.

Hurum har 3.219 boliger totalt. Under 1% av dette er blokkbebyggelse.

Hurum var på intervju tidspunktet organisert i teknisk etat, etat for helse og sosial, etat for undervisning og med et eget kulturkontor under rådmannen. Teknisk etat har ansvar for reguleringsplaner og byggesaksbehandling. Her er også en boligsekretær. Rådmannens planlegger/plangruppe har ansvar for overordnet planlegging. Helse- og sosial har ikke plassert ansvaret for boligspørsmål hos noen utpekt person. Kommunen arbeider med organisasjonsutvikling.

Skien

Skien er fylkeshovedstad i Telemark. Byen er også regionsenter, i konkurranse med Porsgrunn. Skien er skolesenter og har flere høyskoler. Skien hadde i 1990 47.318 innbyggere. Kommunen har hatt lav befolkningsvekst de siste 10 årene, med et

gjennomsnitt på 0.1%.

Skien har 20.244 boliger totalt. Av disse er ca. 15% i blokkbebyggelse på over tre etasjer.

Skiens boligpolitiske virksomhet foregår hovedsakelig i teknisk sektor og i boligkontoret i helse- og sosialetaten. I teknisk sektor er det byplankontoret som har ansvar for reguleringsplaner og delplaner tilknyttet byutvikling. Overordnet kommuneplanlegging ivaretas av kommuneplanlegger hos finansrådmannen. Boligkontoret i helse- og sosialetaten har ansvaret for kommunens boliger og de fleste av Husbankens virkemidler overfor vanskeligstilte boligsøkere. Skien kommune har slått kultur og utdanning sammen i en etat.

Sund

Sund kommune ligger sør på øya Sotra, utenfor Bergen. Kommunen er en "pendlekommune" til Bergens arbeidsmarked, men har også noe egne arbeidsplasser. Sund har hatt kraftig befolkningsvekst de siste 10 årene. Mye av dette må tilskrives etableringen av fergefri forbindelse fra Fjell, nabokommunen på Sotra, over til fastlandet og Bergen. Sund hadde i 1990 4.972 innbyggere. Gjennomsnittlig befolkningsvekst de siste 10 årene er 2,4%. Sund har 1628 boliger totalt. Bare 0,4% av disse ligger i blokkbebyggelse på mer enn tre etasjer.

Sund er frikommune og har gjennomført omfattende administrativt og politisk utviklingsarbeid, særlig innenfor skolesektoren. Kommunen arbeider med å bygge ned etatsgrensene og å utvikle lederteam på tvers av de tradisjonelle sektorene. De arbeider bl.a. med å opprette to "avdelinger" for h.h.v. nærmiljø og barn- og familie. I nærmiljøkontoret skal "tradisjonelle nærmiljøoppgaver" være organisert, sammen med byggesaksbehandling, kart og oppmåling og drifts- og vedlikeholdskontor. Det er ingen som har et samlet ansvar for kommunens boligmasse, den ivaretas dels av personalkontoret, dels av helse- og sosialkontoret.

Bodø

Bodø er fylkeshovedstad i Nordland. Byen er også regionsenter og skolesenter. Byen har hatt tilflytning de siste årene. Flyplassen som ligger midt i byen har imidlertid i lengre tid satt begrensninger for utbygging til boligformål. Ved overgangen til mer støysvake fly ble støysonene vesentlig mindre og sentrumsarealer ble frigitt for boligbygging. Det bor pr 1990 36890 innbyggere i Bodø, og den gjennomsnittlige befolkningsveksten de siste 10 årene er på 1,17%. Bodø har totalt 15.079 boliger. 10,6% av dem ligger i blokkbebyggelse på tre etasjer eller mer, resten ligger i eneboliger og småboliger av ulikt slag. Bodø er organisert i avdeling for helsevern og sosial omsorg, avdeling for kultur og undervisning, avdeling for tekniske saker og etat for bolig og eiendom. I bolig- og eiendomsetaten er boligspørsmål samlet i en egen avdeling. Ansvaret for overordnet planlegging er lagt til plan- og næringskontoret som er direkte underlagt rådmann, mens byplankontoret og byggesakskontoret i teknisk etat har ansvar for reguleringsplaner og byggesaksbehandling.

2.2.1 Sammenstilling av kommunene

Organisering

Når det gjelder organiseringen av boligpolitiske virksomhet kan vi gruppere de seks kommunene etter størrelse. I de store kommunene, bykommunene og forstadskommunen, har kommunen samlet boligpolitiske oppgaver i egne kontorer. I to av bykommunene ligger boligpolitiske oppgaver under helse- og sosialsektoren, mens en i Bodø har valgt å legge disse oppgavene til en egen etat, bolig og eiendomsetaten. Etaten ligger utenfor avdelingssystemet og er i stor grad en serviceetat for avdelingene. Asker har lagt boligkontoret til finansrådmannen.

Landkommunene har ikke egne boligkontorer og heller ingen boligkonsulent/-sekretær som innehar de samme oppgavene som boligkontorene i de større kommunene. Her ligger forvaltning og tildeling av boligene til det kontoret som har ansvar for befolkningsgruppen boligene er tiltenkt. Her har sosialsjefen ansvar for sosialboligene, pleie- og omsorgsjefen har ansvar for eldreboligene, personalkonsulenten for personalboligene o.l.

Eieformer og bruk av boligbyggelag

I våre kommuner var det bare Sund som ikke gjorde bruk av boligbyggelag. Ifølge NBBL er det i Norge 106 boligbyggelag.¹² Disse hadde virksomhet i ca. 235 kommuner, det vil si i overkant av 50% av landets kommuner. At fem av "våre" seks kommuner har boligbyggelag må forstås ut fra kommunetypene. Boligbyggelag er mindre utbredt i små kommuner enn i mellomstore og store.

Vi skal se nærmere på omfanget av boliger i byggelagets regi i de ulike kommunene. I tabellen har vi også satt opp tall som betegner variasjoner i størrelse og "trangboddhet" i de seks kommunene, og for landsgjennomsnittet.

Tabell 2.2.1 Eieformen og størrelsen i de seks kommunenes boligmasse:

	Gj.snitt rom pr. bolig	Gj.snitt bosatte pr.bolig	Andel privat eide	Andel bb- lag	Andel leide boliger
Asker	4,5	2,6	70%	10%	20%
Drammen	3,7	2,2	50%	31%	19%
Hurum	4,2	2,5	75%	3%	22%
Skien	4,0	2,8	56%	24%	20%
Sund	4,8	3,0	79%	3%	18%
Bodø	3,8	2,4	56%	18%	26%
Landet	4,0	2,4	60%	19%	22%

¹² Kilde: NBBL: Statistiske opplysninger om NBBL's medlemslag 1993, samt telefonsamtale.

Vi ser at Asker og Sund, og til dels Hurum, gjennomsnittlig har mer romslige boliger enn landsgjennomsnittet. For Sund og Hurum tolkes dette som større innslag av eneboliger. For Asker er inntrykket mer nyansert. Kommunen har samme andel med blokkbebyggelse som Skien. En mulig tolkning er at også blokkleilighetene er relativt romslige i Asker. En annen tolkning er at det blant eneboligene i kommunen er mange store som drar gjennomsnittet opp. De to landkommunene skiller seg fra bykommunene med hensyn til andel boliger som er organisert i boligbyggelag. I disse kommunene er bare 3% av boligmassen organisert i boligbyggelag. Asker stiller her i en mellomstilling med sine 10%.

SSB har analysert utviklingen på boligfronten fra 1980 til 1990. For hele landet har andelen selveiere gått opp (fra 74% til 80%). Denne tendensen gjør seg gjeldende i utvalgte kommuner også. Et unntak er Sund, hvor andelen har sunket, fra hele 85% til 83%.

Vi kan forsøksvis gruppere våre seks kommuner i tre typer:

- 1: De to landlige småkommunene hvor majoriteten av boligene er selveide. Alternativet til selveie er først og fremst leie, enten i kommunale boliger eller på det private markedet. Disse kommunene har ingen samlet organisering av kommunens boligtildeling for svakstilte.
- 2: Forstadskommunen hvor selveie fremdeles er den dominerende eieformen, og leie (privat eller gjennom kommunen) er det mest utbredte alternativet. Kommunen har samlet en stor del av sin boligpolitiske virksomhet i ett kontor.
- 3: De tre bykommunene hvor selveie utgjør omtrent halvparten av boligmassen. Borettslagsboliger utgjør en vesentlig alternativ eieform, sammen med leie. Særlig har Bodø mange husholdninger i leide boliger. Alle bykommunene har valgt å samle virksomheten i eget boligkontor, enten underlagt helse- og sosialkontoret eller i egen etat.

DEL 3 ANALYSE

Opplegg i analysen

Som nevnt i innledningen er det studiens anliggende å gi et bilde av hva kommunene er opptatt av på den boligpolitiske fronten. I denne delen skal intervjupersonenes oppfatninger av kommunens arbeid med boligrelaterte oppgaver presenteres.

Presentasjonen er lagt opp temavis. Til tross for at samarbeidet mellom kommunenes boligtiltak for svakstilte og kommunenes tomteforsyning/nybygging er sentralt tema i problemstillingen, er de to boligpolitiske oppgavene holdt atskilt i gjennomgangen av intervjuene. Dette skyldes at det er svært lite samarbeid om de to ulike oppgavene, mellom helse- og sosialsektorens arbeid med boligtilbud til svakstilte og teknisk sektors arbeid med nybygging. Det manglende samarbeidet belyses i eget emne i del 3.3. Der blir det diskutert i sammenheng med de planprosessene kommunene har vært gjennom.

Del 3.1. belyser kommunenes virksomhet innenfor tomteforsyning og nybygging. Her er det særlig fokusert på hvilke konsekvenser stagnasjonen har medført for kommunene. Til tross for at det er lite nybygging i kommunene arbeides det mye med planlegging. Dette belyses avslutningsvis denne delen.

Del 3.2. presenterer kommunens virksomhet overfor svakstilte boligsøkere. Her belyses utfordringene intervjupersonene pekte på og deres vurderinger av forholdet mellom lokalbefolkningens behov og kommunens tilbud. Til slutt i avsnittet presenteres organiseringen av arbeidet for svakstilte boligsøkere.

Datagrunnlaget for analysen er samtaleintervjuer. Intervjuene er samlet kommunevis. I gjennomgangen veksles det mellom å gjengi kommunenes virksomhet hver for seg og å presentere emner som går igjen i flere kommuner.

Hensikten med denne studien er å se på kommunens faktiske virksomhet og utfordringer de står ovenfor. På grunnlag av de seks kommunene må det ikke gjøres slutninger om utbredelse. Der en kommune har fortalt om et perspektiv, en utfordring o.l. som er interessant ut fra de lokale forholdene, er det presentert også om det bare kom fra den ene kommunen. Slike emner er presentert ut fra den sammenhengen de inngår i.

3.1 Tomteforsyning og utbyggingsspørsmål

Tomteklargjøring og utbygging har tradisjonelt vært en sentral del av kommunens beskjeftigelse med boligspørsmål. Stagnasjonen i utbyggingen de siste årene har ikke forhindret at utbygging fortsatt er en svært viktig del av kommunenes boligorienterte virksomhet. På vårt spørsmål om kommunenes mest aktuelle utfordringer på boligsektoren trakk alle fram forhold som hadde med utbygging å gjøre. I de følgende avsnittene gis en oppsummering av forhold kommunene har framhevet i forbindelse med deres ansvar for tomteforsyning og utbyggingssaker.

3.1.1 Stagnasjon - behov for revisjon av praksis

Stagnasjon i nybygging

Med unntak av Asker har det i alle kommunene vært vesentlig nedgang i nybyggingen. I Asker har byggetakten vært rimelig stabil også i stagnasjonsperioden. Her har en merket stagnasjonen mer indirekte ved at utbygger har måttet arbeide hardere med å få avsetning på boligene. I Bodø og Asker var det på intervju-tidspunktet noe boligbyggevirksomhet. I de andre fire kommunene var det ingen større utbygging på gang, verken i privat eller kommunal regi. Stagnasjonen på boligmarkedet har flere konsekvenser som kommunene frykter.

"Underbygging i forhold til reelt behov"

I noen kommuner ble det hevdet at det ble bygd for lite i forhold til det reelle boligbehovet. De fryktet for at prisene ville bli skrudd i været når tidene endrer seg og folks privatøkonomi bedres.

"Bygging av for lav standard"

Som en direkte følge av lavere boligpriser og derved lavere fortjenestemuligheter for utbygger, mottar kommunene søknader om tettere tomteutnytting. I sentrumsstrøk gir dette seg utslag i flere og mindre leiligheter enn hva som opprinnelig var planlagt på tomten. I områder regulert til enebolig gir dette seg utslag i at private ønsker å bygge tomannsboliger. For entreprenører gir det seg utslag i søknader om omregulering fra enebolig til rekkehus/lavblokk. I tillegg settes standarden på boligene så lavt som mulig.

Kommunene uttrykker bekymring for denne utviklingen. Flere fryktet at det bygges boliger som har kort levetid eller som på sikt kan "falle dyrt for kommunen". I kommuner med sterk eneboligtradisjon mener de å ha observert at andre boligtyper ikke foretrekkes av bygdas befolkning og at det skjer en segregering mellom bygdas nye generasjoner og tilflyttere. Den direkte sammenhengen mellom standard og kommunenes utgifter ble ikke utdypet nærmere. En mulig grunn til bekymringen

er at kommunene fryktet at det fikk utvikle seg "billigområder" hvor betalingsssvake grupper og grupper med tilpasningsproblemer samles.

"Tap i forbindelse med stagnasjonen"

I samtlige kommuner har de siste større utbyggingsprosjektene ført til vanskeligheter for kommunene, enten kommunen har vært direkte involvert, eller private byggherrer har stått for utbyggingen.

To av kommunene som har hatt større utbyggingsprosjekter med private entreprenører som byggherrer beretter sammenfallende historier. Fallet i boligmarkedet har ført til problemer med omsetningen. Entreprenøren har da satt mye inn på å lage gunstige finansierings-pakker for kjøperne. Ved hjelp av rentejusterte husbanklån og etableringslån har en klart å få kravet til egenkapital svært lavt og lav rentebelastning de første årene.

Lav egenandel og rimelige lån den første tiden er kombinert med omfattende markedsføring av bygnings- og miljømessige kvaliteter. Dette har både tilslørt de reelle kostnadene med boligene og gitt dem et fortrinn framfor brukte boliger. Begge kommunene mener at kredittvurderingen av kjøperne har vært svært mangelfull. Dette gjelder også etableringslånene, hvor kommunen har kredittvurderingsansvaret. Mange klarer ikke å betjene lånene. Resultatet er områder med konsentrasjon av familier med betalingsvansker. Stor gjennomstrømning i området og konsentrasjon av tvangsauksjoner gjør at områdene stigmatiseres. De har både fått turbulent sosialt miljø og de har fått et lite attraktivt fysisk uttrykk. Lite gjøres i hager og ikke minst i områder mellom boligene. Utsagnet fra en saksbehandler i en av småkommunene *"det ser fremdeles ut som en steinrøys der"* er betegnende på hvordan omgivelsene reagerer på områdene.

På den måten kommer området inn i en dårlig sirkel allerede fra starten av. Kommunen får et problem fordi de har et boligområde som er stigmatisert fra første dag. Familiene har problemer på grunn av feilvurdering av sin økonomiske situasjon. Mange har fått gjeldsproblemer som de må slite med også etter at de har solgt boligen.

Hendelsene aktualiserer flere momenter i forbindelse med boligfinansiering og markedsføring.

1. For det første ønskes en strengere kredittvurdering fra Husbankens side, også på oppføringslån. Dette ville trolig hindret noen av søkerne fra å hoppe på prosjekter som de over tid vil ha problemer med å betjene økonomisk. Strengere vurdering ville tvunget flere boligsøkere til å se nærmere på bruktmarkedet. En av kommunene hadde opplevd at Husbanken foretok slik kredittvurdering og hilste dette velkommen. De opplevde det som en viktig støtte.¹³

¹³ Husbanken har gjennom en uformell drøfting av dette gitt uttrykk for at de er kjent med at det tidvis

2. For det andre ønsker flere å ha mulighet til å gi økonomisk veiledning om kostnader ved kjøpet i lengre perspektiv, til flere enn de som henvender seg til boligkontoret. Det oppleves nå som lite legitimt å gå aktivt ut å påvirke en boligsøker til å velge et annet objekt en det vedkommende selv har sett seg ut. Samtlige kommuner framhevet imidlertid at de gjerne skulle hatt anledning til noe mer påvirkning av de boligsøkende. Sjefen for et boligkontor uttrykker seg slik:

"En skal jo gå ut fra at de boligsøkende er voksne fornuftige mennesker.hva vet jeg om deres økonomiske situasjon om fem år? Dersom f.eks. en enslig skulle komme til å slå seg sammen med noen ville jo den økonomiske situasjonen bli helt annerledes, eller hvis vedkommende skulle arve..."

En annen sier

"...Vi ser at det er lett å forelske seg i en bolig..."

3. Det faktum at flere familier "forkjøper" seg i nye og godt markedsførte boliger, reiser et spørsmål om kommunene bør ta ansvar for markedsføring av brukte boliger. Dette vil kunne bidra til at bruktboliger hevder seg bedre i konkurranse med nye prosjekter.

4. For det fjerde reiser en del av kommunene spørsmål om det er hensiktsmessig å legge økonomiske forhold inn i utbyggingsavtalen mellom kommunene og utbygger. Krav til egenkapital, økonomisk veiledning, kredittvurdering o.l. er forhold som en kan tenke seg å legge inn for å hindre liknende situasjoner i framtiden. I en av kommunene ble det fortalt at det var lite offentlig diskusjon om konsekvensene av den ene utbyggingen, da de fryktet ytterligere stigmatisering av området. Her kan ønsket om ikke å forverre situasjonen imidlertid føre til at kommunen heller ikke lærer av den. Det hører med til fortellingen at administrasjonen ikke ønsket denne utbyggingen, men at den kom i stand etter press på kommunens politiske ledelse fra grunneieren og den lokale entreprenør. Det er derfor ikke nok at administrasjonen "sitter på" erfaringene.

Administrasjonen ønsker å trekke inn privatøkonomiske forhold i utbyggingsspørsmål

Den tradisjonelle arbeidsdelingen i forbindelse med nybygging har vært at det er bankene som står for kredittvurderingen. Der en bygger med Husbankfinansiering er det de lokale bankene som skal ta toppfinansieringen som det mest risikofylte lånet. I praksis er det da de som foretar kredittvurderingen. Administrasjonens erfaringer er at dette med fordel kunne suppleres med mer omfattende økonomisk rådgivning. De ser også at en det kan være på sin plass med regulering av store en-

ønskes at de foretar denne type kredittvurdering. De viser imidlertid til at toppfinansieringen i private banker primært skal være den risikofylte delen av finansieringen, og at Husbanken pr. i dag ikke har anledning til individuell kredittvurdering av noe omfang.

treprenørers virksomhet, ikke bare når det gjelder byggetekniske forhold men også i forbindelse med informasjon om økonomi og opplegget for finansiering av boligene. Administrasjonen ser altså et behov for å påvirke relasjonen mellom boligkjøper og entreprenør. Dette begrunnes med "imperfekt informasjon". Boligkjøperen har i realiteten ikke god nok innsikt i alle aspektene rundt sitt boligkjøp slik at det er behov for intervensjon som bedrer informasjonsgrunnlaget for kjøperen. Optimal informasjon eller forhindring av tilslørende informasjon er ikke noe forhold som staten har tatt opp i kjølvannet av stagnasjonen. Ingen av de kommunene som trakk fram disse forholdene har hatt politiske diskusjoner om dette. Bare en kommune hadde vurdert å reise en slik diskusjon. Dersom kommunen skulle påta seg en slik rolle, ville det innebære et skritt videre i det å *"ta ansvar for folks privatøkonomi"* slik en rådmann uttrykte seg.

3.1.2. Stagnasjonen har ført til tap og avvikling av sentrale institusjoner

Tap i forbindelse med stagnasjonen

Kommunene rapporterer om direkte og indirekte tap i forbindelse med stagnasjonen på boligmarkedet.

Indirekte tap

Situasjonen som er beskrevet ovenfor, hvor familier lar seg lokke inn i økonomiske forpliktelser som de ikke klarer å overholde, påfører indirekte kommunene økonomiske tap gjennom misligholdelse av etableringslån. Det er imidlertid ikke grunn til å tro at dette utgjør noen vesentlig tap for kommunene. Dette skal vi komme tilbake til.

Direkte tap

Som en følge av stagnasjonen i boligmarkedet er **Tomteselskapene** under avvikling i de fem kommunene som har hatt slike. I langt de fleste tilfellene medfører det tap i form av kapitalutgifter. Kommunene tar over eiendommene ved å ta over gjelden på eiendommene innenfor kommunegrensen. Der tap var aktuelt, var det likevel å foretrekke framfor å la eiendommene gå tapt. Salg av eiendommene til tapspris ble opplevd som lite aktuelt. Eiendommens verdi er i dag i de fleste tilfeller under gjeldsverdien. Asker er igjen et unntak. Deres avvikling av Tomteselskapet har vært relativt smertefri, og gjeldsverdien på eiendommene er i mange tilfeller bare en brøkdel av eiendommens verdi i dag. Dette henger sammen med tidspunktet for erverv av eiendommen og at tomtearealenes verdi ikke har sunket.

I mange tilfeller har kommunene også investert i infrastruktur som det var små utsikter til å realisere med det første.

I noen av kommunene ble det uttrykt irritasjon over at kommunen måtte bære tapene på ordninger staten har oppfordret dem sterkt til å opprette. Det var bl.a. irritasjon over at Tomteselskapene var drevet uten profittmotiv, etter anbefaling fra staten. Følgelig hadde de utsatte kommunene derved heller ikke noe fond å tære på i vanskelige tider.

Bodø kommune har ikke gjort bruk av Tomteselskap. Kommunen har hatt en tomtekø. Boligsøkere har registrert seg i tomtekø og fått tildelt tomt etter søke- nummer. Dette var viktig i en tid med større etterspørsel enn tilbudet. Da kommunen fikk frigitt arealer for bygging i sentrum, og stagnasjonen satte inn, viste det seg at køen ikke var reell. Situasjonen er nå at kommunen har ledige tomter, men at få ønsker å bygge.

Frykt for tap

To av de seks kommunene vi besøkte har opprettet boligstiftelser for å organisere boligforsyning til spesielle grupper, som eldreboliger og ungdomsboliger. De opplever nå at samtidig som Husbankens rentetrapp er på sitt høyeste, er leiemarkedet på sitt laveste. De har derfor problemer med å få leid ut boligene. På sikt vil det kunne medføre tap. En kommune uttrykker det slik:

"...Jeg bare venter på at Boligstiftelsen kommer i rentesaksa til Husbanken...."

Denne tapsfrykten kunne vi også finne i kommuner som ikke har organisert boliger til ungdomsboliger og eldreboliger i stiftelser. Forskjellen er at tapet da vil bli mindre synlig i kommunens regnskap.

Boligbyggelagene går også en usikker framtid i møte. I Sund var boligbyggelaget lagt ned for flere år siden, da det ikke *"representerte noen tradisjonell måte å bygge og bo på"*. I Bodø hadde borettslaget nettopp avsluttet et utbyggingsprosjekt med eldreboliger i sentrum. I de øvrige fire kommunene var boligbyggelagene redusert til å drive forretningsførsel for eksisterende borettslag, i noen tilfeller med tilleggsoppdrag i forbindelse med husleieinnkreving for kommunen (Asker). I tillegg drev flere av boligbyggelagene med miljøforbedringsprosjekter.

Tap og avvikling fører ikke til helhetlig politisk diskusjon

De endringene stagnasjonen medfører for kommunens institusjoner og de tap dette medfører, har ført til politiske diskusjoner og vedtak. Når det gjelder Tomteselskapene, forteller flere kommuner om politisk uenighet. En politisk "fløy" ønsker å selge tomtene til tross for eventuelle tap, på prinsipielt grunnlag. I samtlige kommuner har imidlertid majoriteten ønsket å ta over tomtene og utsette eventuelt salg. Ikke i noen av kommunene har en satt Tomteselskapenes skjebne i sammenheng med boligbyggelagene usikre framtid. Alle kommunene har hatt diskusjoner om framtidig utbygging, en har imidlertid i liten grad lagt opp til revurdering av hvilke institusjonelle "redskap" en skulle gjøre bruk av.

I de kommunene som hadde opplevd stagnasjonen sterkest, ble det pekt på at mangelen på interesserte utbyggere gjorde en slik diskusjon uaktuell.

Vi kan konkludere med at kommunene behandler tapene og nedleggelsen av institusjonene som akutte problemer som trenger umiddelbare vedtak/løsninger.

Stagnasjonen har i liten grad avstedkommet prinsipielle diskusjoner for organiseringen av framtidens utbygging.

I Asker hvor stagnasjonen har vært mindre merkbar, har en hatt en politisk prinsippdiskusjon om utbygging. Her har en valgt å følge samme framgangsmåte som kommunen har anvendt hittil: Kommunen står for noe bygging¹⁴, men majoriteten av nybyggingen utføres av private og entreprenører, sistnevnte arbeider innenfor en utbyggingsavtale mellom dem og kommunen.¹⁵

Askers strategi i denne sammenheng er at kommunen ikke regulerer et område ferdig før en har tilfredsstillende utbyggingsavtale med entreprenør/utbygger.

3.1.3 Strategier for framtiden

Årsak til stagnasjonen

I intervjuene ble ikke de dypere årsakene til stagnasjonen diskutert. Det ble imidlertid stilt spørsmål ved om det hadde vært politisk diskutert hvordan kommunen skulle endre deler av sin boligpolitiske virksomhet som en følge av stagnasjonen. Ingen av kommunene hadde hatt slike mer overordnede og prinsipielle diskusjoner. Boligpolitiske spørsmål er i alle kommunene behandlet som konkrete saker knyttet til delproblemstillinger.

Blant våre intervjupersoner fra administrasjonen var det en klar oppfatning av at stagnasjonen i nybyggingen og i boligomsetningen umiddelbart var å tilbakeføre til dramatisk prisfall på bruktboliger, kombinert med svært begrenset etterspørsel etter nye boliger. Situasjonen er derved slik at folk ikke vil selge sine boliger med mindre de er nødt, da prisen de kan forvente, ofte er vesentlig lavere enn det de selv kjøpte for eller bygde for. Kostnadene ved nybygging har gjort nye boliger vesentlig dyrere enn bruktboligene.

Det ble videre formidlet en utbredt oppfatning om at de dypere årsaker skyldes forhold utenfor kommunen innflytelsesområde, som f.eks. det da høye rentenivået,

¹⁴ Asker boligbyggelag har ikke hatt økonomisk mulighet til å være aktive på boligmarkedet. Asker kommune har derfor stått bak opprettelsen av enkelte borettslag.

¹⁵ I mer enn tyve år har Asker kommune fulgt en praksis hvor de i utbyggingsavtaler eller andre liknende avtaler, har forkjøpsrett til boliger innen bestemte felt. Forkjøpsretten gjelder i 10 år og fornyes ved salg før perioden er over. Forkjøpsretten gir kommunen mulighet til å prioritere tildeling til bestemte grupper generelt eller i bestemte områder.

I de senere år, i "stagnasjonsperioden", har kommunen ikke hatt behov for å benytte sin forkjøpsrett. Muligheten er der imidlertid, og det er politisk stemning for at denne skal opprettholdes i framtiden. Forkjøpsretten gjelder uansett eie- og finansieringsform.

den stigende arbeidsledigheten og generell framtidssikkerhet hos store befolkningsgrupper.

Ingen av de seks kommunene relaterte stagnasjonen direkte til den lokale boligbyggingen, til at det var bygd for mange boliger, bygd "feil" boliger e.l. I flere av kommunene ble det påpekt at det på 80-tallet var bygd svært romslige boliger, og at det nå var på tide å bygge mer nøkternt. Ingen av de som påpekte dette mente imidlertid at dette kunne sees som årsak til stagnasjonen.

Det er imidlertid ikke til hinder for at mange hadde strategier for framtiden som innebærer annerledes prioritering i nybyggingen.

Bodø, Hurum og Drammen hadde nedtonet det kommunale engasjementet i nybyggingen på slutten av 80-tallet. De hadde overlatt til private å ta den største delen av risikoen ved utbyggingsprosjektene. Flere av intervjupersonene påpekte at dette hadde spart kommunene for betydelige tap.

Strategier

Ingen av de fem kommunene hvor det var stagnasjon, hadde systematiske strategier for hvordan de skulle få det lokale boligmarkedet "i gang". Det var en utbredt oppfatning at dette var så avhengig av forhold utenfor kommunen, at en ikke kunne gjøre annet enn å avvente utviklingen på markedet.

I de fem kommunene ble det gitt uttrykk for avmakts-opplevelse i forhold til nybygging. I de ulike kommunene er dette håndtert noe ulikt. Flere av kommunene har utarbeidet planer for utbyggingsmønster. I enkelte tilfeller var utbyggingsmønsteret å oppfatte som en del av en strategi for å få folk til å flytte til kommunen. Dette gjelder særlig Hurum og Sund, men også Skien. I Hurum og Sund ble det vurdert som bra å ha en strategi som den spede byggingen som tross alt ble utført skulle følge. Samtidig ble det opplevd som frustrerende at utbyggingstakten gikk så langsomt, og strategiene ble mye ord og lite resultat.

I Drammen ble det gitt uttrykk for en svært avventende holdning i forhold til å planlegge for større utbygginger. De hadde valgt å vente med å utvikle planer til de så realisme i en utbygging. I Drammen, som i nær sagt alle de andre fem kommunene, ble det arbeidet systematisk med byggeskikk og bomiljøtiltak. Oversikten nedenfor viser stikkordvis hva en i de ulike kommunene er opptatt av. Innsatsområdene har svært ulikt omfang. Hensikten er å vise at det arbeides med nytenkning i forhold til utbyggingsmønster fra mange innfallsvinkler, i denne tiden hvor det er lite store utbyggingsoppgaver å forholde seg til.

Skien: Arbeider med planer for fortetting/ny type utbyggingsmønster.
Arbeider med virkemidler for bedre å kunne styre standard og størrelse på nybygde boliger.

- Hurum:** Arbeider med strategi for å "markedsføre" Hurum som bosted og med stedsutvikling, stedsidentitet og byggeskikk.
- Drammen:** Arbeider for å opprettholde kvalitet i nybyggingen. Driver med kompetanseoppbygging på byggeskikksspørsmål for saksbehandlere.
- Asker:** Arbeider med et nytt mindre felt hvor de vil prøve ut nye modeller med egeninnsats for å begrense kostnadene ved nybygging. Har prosjektarbeid knyttet til bomiljøspørsmål på gang.
- Sund:** Satser på stedsutvikling, stedsidentitet og byggeskikk.
- Bodø:** Arbeider med miljøvernsspørsmål/bomiljøarbeid og byggeskikk.

3.1.4 Utbyggingsmønster

I dette avsnittet skal mønsteret i kommunenes utbyggingsspørsmål presenteres. I plan og bygningsloven er kommunene pålagt å utarbeide ny arealplan. Alle kommunene vi besøkte, hadde derfor hatt spørsmål om utbyggingsmønster oppe til politisk behandling relativt nylig.

Fortetting - 90-årenes utbyggingsmønster?

Fortettingstanken ser ut til å ha fått godt feste i alle de seks kommunene vi besøkte. Dette er til dels nedfelt i kommuneplanene (Hurum, Bodø, Sund og Asker)¹⁶, dels i tilleggsutredninger og andre dokumenter (Skien)¹⁷. Det ser imidlertid ut til at dette i noen av kommunene har slått sterkere an i administrasjonen enn hos politikerne. Dette diskuteres nærmere i avsnitt 3.1.5.

Det er også noe ulike drivkrefter bak forsøket på å realisere et slikt utbyggingsmønster. De transportøkonomiske momentene ble nevnt, men kostnadsbesparelser i forbindelse med infrastruktur ser ut til å ha en større tyngde som argument for denne type utbygging.

Begrepet "fortetting" ble brukt både i småkommuner og i bykommunene. Begrepet vil imidlertid ha ulik betydning i henholdsvis spredtbygde kommuner og bykommuner. I bykommunene tenker en på gjenfylling av ledige tomter innimellom eksisterende bebyggelse, på å høyne utnyttingsgrad i eksisterende boligområder o.l. I spredtbygde kommuner er fortetting i hovedsak betegnelse på et utbyggingsmønster hvor en bygger i tilknytning til eksisterende lokalsamfunn/tettsteder, til forskjell for spredtbygd utbygging eller nye felt.

¹⁶ 1. Kommuneplan for Sund 1993-2003

2. Forslag til Langsiktige retningslinjer for perioden 1992-2004, Hurum kommune,

3. Bodø- kommuneplan 1991 Langsiktige retningslinjer og arealplandelen.

4. Asker kommune - arealplan.

¹⁷ "Tiltetting og knoppskyting" teknisk etat, Skien kommune

I byene ble det nevnt at fortettingstanken strider mot et ideal om en "rød stue i stor hage". Feltutbygging i jomfruelig område med overveiende villabebyggelse krever imidlertid et stort antall boligenheter dersom det skal lønne seg økonomisk. Den lave omsetningen på boligmarkedet har gjort slike utbyggingsprosjekter for usikre. Dette er nok en medvirkende årsak til at fortettingstanken har vunnet tilhengere også i større kommuner og i pressområder.

I to av bykommunene var en opptatt av at fortetting raskt kunne føre til dårligere bokvaliteter. Gjenfylling i sentrum(nære) områder i trange økonomiske tider la stort press på arealutnyttningen. Som eksempel ble nevnt at utbygger ønsker størst mulig bygd areal. Offentlige tjenestetilbud som barnehage og skole ble derfor ofte forsøkt lagt til grøntområder. Fra begge bykommunene ble det uttrykt bekymring for at behovene for grøntarealer ikke ble tilstrekkelig ivaretatt under fortetting. Dette var for dem både et kompetansespørsmål i forbindelse med saksbehandlingen og et spørsmål om styringsvilje når sakene kom til politisk behandling.

Fortettingstanken har en annen begrunnelse i småkommunene/de spredtbygde kommunene. Deres argumenter er satsing på lokalsamfunnene. De ser at deres fortrinn som bosted er å satse på levedyktige lokalsamfunn. De ønsker derfor et utbyggingsmønster som sikrer tomter til nybygging i direkte tilknytning til de eksisterende lokalsamfunnene. Fortetting på dette nivået er ikke gunstig m.h.t. infrastrukturkostnader. Tvert om opplever de krav om kloakkering som hinder for å realisere dette utbyggingsmønsteret. Det kan ofte være snakk om svært få nye personer i hvert lokalsamfunn i løpet av et år slik at det ikke er mulig å finansiere kloakksanering som tilfredsstillende krav fra fylkesmannen over tomtekostnadene. Det er umulig å forskuttere tilfredsstillende kloakksanering over kommunebudsjettet. Alene lånerammene gjør det umulig, og kommunene ville ikke være i stand til å betjene lånene. Det uttrykkes derfor ønske om at staten ser kravene til kloakksanering i sammenheng med kommunenes samlede utslipp og framtidige utbyggingsplaner.

Sammenfall mellom statlige og lokale mål for utbyggingen, men staten møter seg selv i døra

En av problemstillingene som er nevnt i innledningen, er knyttet til sammenfall og avvik mellom kommunenes og statens boligpolitiske målsetninger. Kommunenes arbeid med fortetting er langt på vei en oppfølging av statens målsetninger, slik de er formulert i rikspolitiske retningslinjer.¹⁸

Staten har utformet de rikspolitiske retningslinjene uten å nyansere for kommune-type, i nevneverdig grad. Dette gir småkommunene to typer problemer. Dersom de skal tolke retningslinjene bokstavelig, burde de ikke bygge andre steder enn i

¹⁸ "Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og trafikkplanlegging" har vært ute til høring og er nå til bearbeiding i departementene. Referanse for bearbeidet versjon: Rundskriv T-5/93, Miljøverndepartementet.

kommunens største senter/lokalsamfunn. Den spredtbygde lokalsamfunn-strukturen er ikke forenlig med ensidig satsing på transportøkonomisering. I tilknytning til Bergen er det utarbeidet samlet transportplan for Bergensområdet. Planen berører småkommunene rundt, uten at disse opplever at de har sammenfallende interesser, verken med bykommunen eller staten, dersom en tolke retningslinjene direkte og ikke som uttrykk for prinsipper.

Rådmann i Sund uttrykker det slik:

"En kan ikke tenke slik her (som i transportplan for Bergen og rikspolitiske retningslinjer). Det ville bety kroken på døra for en rekke grender. Dette er ikke å tenke på dersom en skal ha livskraftige grender. Vi tar hensyn til pendlerne og etablerer et samlingspunkt for dem i kommunesenteret."

Hurum kommune opplever noe av det samme. Dersom de skulle ta intensjonene bokstavelig, burde de kun stase på boligbygging i ett eller to av kommunens lokalsamfunn. Dette er ikke i tråd med lokalbefolkningens ønsker, slik de er framkommet i planprosessen. (se avsnitt 3.3.) De velger da, i likhet med Sund, å følge opp retningslinjene gjennom å konsentrere nybygging til eksisterende lokalsamfunn, til forskjell fra å legge opp til spredtbygd utbygging eller felt i jomfruelig terreng. Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal og transportplanlegging har intensjoner som ikke uten videre sammenfaller med de to små kommunenes lokale målsettinger. For kommunene er imidlertid lokalbefolkningens ønsker overordnet. De velger da å tolke retningslinjene slik at de ivaretar befolkningens interesser. I de to vi kommunene vi refererer til, er dette en bevisst og uttalt tilpasning. Deres tolkning av retningslinjene er desentralisert og samlet nybygging.

Et desentralisert utbyggingsmønster hvor nybygging lokaliseres til ulike lokalsamfunn, er svært kostnadskrevende m.h.t. infrastruktur. Vi har sett ovenfor at denne type utbyggingsmønster vanskeliggjøres av statlige miljøvernmålsettinger, slik de håndheves av fylkesmannen. Særlig fra en av kommunene fikk vi klar melding om at de opplever at håndhevingen av miljøvernmålsettingene er rigid og lite tilpasset småkommunenes situasjon.

I de to små kommunene er det to ulike typer hensyn som kolliderer. Et desentralisert lokalsamfunnsorientert utbyggingsmønster er her de landlige kommunenes implementering av rikspolitiske retningslinjer. Rigid (slik kommunene opplever det) krav til kloakksanering gjør dette kostbart. Dette blir så stilt opp mot statens ønske om å styre kommunenes økonomi, ved bl.a. å begrense lånemulighetene. I en av kommunene opplevde de at det ikke var mulig å få dispensasjon til å bygge et titalls nye boliger i noen av lokalsamfunnene, på grunn av rigid tolkning av bestemmelsene om kloakksutslipp. Samtidig fikk de heller ikke lov til å ta opp de nødvendige lån for å finansiere renseanlegg.

Denne situasjonen er eksempel på sektorpolitikk hvor staten, via fagdepartement, har dannet to politikksegment hvor fagdepartementene spiller på lag med fagpersoner i fylket og dels i kommunene. Fra miljøverndepartementet kommer prin-

sippene om samordnet areal- og transportplanlegging. Det samme departementet har også arbeidet mye med å fremme interesse for lokalsamfunnsutvikling. Vi har sett at de to aspektene ikke nødvendigvis er sammenfallende i to av kommunene. Det er klart at fagfolkene i kommunene har tatt prinsippene på alvor og er interessert i å realisere dem. Samtidig oppleves at realiseringen kolliderer med forurensingshensyn, med statens målsettinger om reduksjon av kloakkutslipp. Ekstra problematisk blir det når statens økonomiske rammer for kommunene, også lånerammene, strammes inn slik at det blir vanskelig å ta opp de nødvendige lån for å løse forurensingsaspektet.

3.1.5 Politiske diskusjoner om utbyggingsstrategier

Utbyggingsmønster er gjenstand for politisk interesse

Utbyggingsmønsteret er gjenstand for politisk diskusjon i alle de seks kommunene. I denne undersøkelsen har vi ikke snakket med politikere selv, vi har hentet informasjon om de politiske diskusjonene gjennom informantene i administrasjonen.

Administrasjonen refererte til de politiske diskusjonene i to ulike spørsmål. Det ene aspektet knytter seg til utbyggingsmønster - **hvor** i kommunen det skal bygges, og styring av markedets aktører slik at en bygger i overensstemmelse med det vedtatte mønsteret. Det andre aspektet knytter seg til styring av **hva** som bygges.

Når det gjelder styring av hvor det bygges, fortelles det fra noen av kommunene om motsetninger mellom administrasjonen og det politiske flertallet. I Skien opplever administrasjonen at det politiske miljøet er noe mer nølende til fortetting som utbyggingsstrategi. Politikerne er opptatt av å bygge etter befolkningens preferanser, og har stillet spørsmål om fortetting er det forbrukerne/de boligsøkende ønsker.¹⁹

I de to små kommunene betyr fortetting bygging i tilknytning til eksisterende lokalsamfunn. Her er det enighet om utbyggingsmønsteret mellom administrasjon og politisk ledelse.

Det å ha et vedtatt detaljert utbyggingsmønster hvor transportoptimalisering og andre faglige perspektiver langt på vei er premissgivende, gjør politikere mer bundet enn de har vært vant til i slike spørsmål. I gjennomgangen er det pekt på at det er tradisjon for tett allianse mellom grunneiere og politikere, at det i stor utstrekning er grunneierenes utbyggingsønsker som har styrt utbyggingsmønsteret.

¹⁹ Det vises her til plandokumenter for Skien: "Tilleggsutredning om utbyggingsområder. Samlerapport...", Kommunaldirektøren 1992. I samtaleintervjuene ble det fortalt at både vedtak om fortetting framfor felt avstedkom intens diskusjon.

I en kommune blir det sagt at utbyggingsmønsteret som kommunen er preget av, er resultat av noen grunneieres interesse for å få deler av eiendommene deres lagt ut til boligformål. Administrasjonen ser at dette har ført til et bosettingsmønster som er lite hensiktsmessig ut fra blant annet rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging. Bosettingsmønsteret er uhensiktsmessig ut fra organiseringen av kollektivtransport og ut fra prinsippene om en senterstruktur med kommunesenter og kommunedelsentra.

Det ble understreket at det nå var en endring å spore i det politiske miljøet. Større deler av miljøet ønsket nå i sterkere grad å styre utbyggingen etter et overordnet mønster.

Ovenstående diskusjon refererer til fortetting som utbyggingsmønster, til forskjell fra et utbyggingsmønster hvor en baserer seg på felt i "jomfruelig terreng". Det synes som om det er når fortetting blir alternativ til felt at motsetninger mellom administrasjon og politisk ledelse blir synlig.

Fortetting i betydning tiltetting innenfor eksisterende boligområder skjer løpende. I De fleste kommunene er dette primært en diskusjon om teknisk infrastruktur er tilrettelagt for økt belastning og om en ved fortettingen ivaretar vedtatte areal-disponeringsprinsipper.

Politikerne nøler med å styre størrelse og standard i nybyggingen

Administrasjonen opplever også at å styre **hva** som bygges er mindre legitimt i det politiske miljøet enn i administrasjonen. Administrasjonen var eksempelvis mer interessert i å utvikle utbyggingsavtaler som redskap for å styre boligstørrelse, utnyttingsgrad, finansieringsopplegg o.l. enn store deler av de politiske representantene. Fra en bykommune fortelles at administrasjonen hadde utarbeidet et forslag om å legge inn bestemmelser om boligenes størrelse i utbyggingsavtalene. Forslaget ble nedstemt. Det politiske flertallet mente at avtalene ikke skulle inneholde slike begrensninger. De så det som lite legitimt å bruke ytterligere begrensninger på hva som skulle bygges enn hva en allerede hadde, gjennom en fastsatt andel Husbankfinansierte boliger på feltet.

Bildet informantene gir, er imidlertid ikke entydig. I enkelte kommuner er det politiske flertallet villige til å forsøke ulike strategier som kan styre andel nybygde boliger i retning av mindre og mer nøkterne boliger. I Skien har de eksempelvis politisk vedtak på å prøve ut styring i tre ulike sammenhenger. De skal prøve ut et utbyggingsmønster med vekt på fortetting og knoppskyting, de skal systematisk arbeide for at det bygges flere mindre boliger og det skal gjøres forsøk med utbyggingsavtaler når private entreprenører bygger. I forbindelse med strategien for at det bygges flere mindre boliger er administrasjonen pålagt å gi politikerne (teknisk hovedutvalg) jevnlig informasjon om byggestatistikken. Det har videre vært fremmet ønske fra politisk hold om at det gjennomføres en preferanseundersøkelse hvor et utvalg beboere i Skien spørres hva slags bolig de ønsker.

Gjennomgangen har også vist at Asker har lang erfaring med å bruke utbyggingsavtaler som både fastsetter standard, (gjennom andel husbankfinansierte boliger) og som sikrer kommunen innflytelse i tildelingen av boligene. Når det gjelder administrasjonens tanker om systematisk oppfølging av enkelte boligsøkere og tankene om å styre det økonomiske forholdet mellom private utbyggere og boligkjøpere, har dette ikke vært tatt opp politisk i noen av kommunene.

3.1.6 Oppsummering - løpende tilpasning men ingen ny policy

Lokaliseringsspørsmål - hvor i kommunen en skal bygge hva - er alltid gjenstand for politisk diskusjon. Det er da også spørsmål som egner seg for lokalpolitikernes profilering (Dale og Hansen 1988) I de fleste av de seks kommunene opplever administrasjonen at allianser mellom grunneiere og politikere er svært bestemte for hvor det bygges, og at denne alliansen gjør politikere tilbakeholdne med å forsøke å styre utbyggingen. Det er imidlertid flere eksempler som tyder på at dette er i ferd med å endre seg, flere kommuner har vedtatt overordnet utbyggingsmønster. Hvordan de vedtatte mønstrene realiseres, gjenstår det imidlertid å se.

I gjennomgangen har vi vist at administrasjonen opplever at endringen på boligmarkedet reiser spørsmål om **hva** en skal bygge. Det er en utbredt oppfatning at det ble bygd for stort og kostbart i 80-årene, og at en nå må legge til rette for mindre og mer nøkterne boliger. Det er imidlertid også en reell bekymring for at det nå, som en følge av stagnasjonen, bygges med for lav standard. Noen av kommunene opplever at det å sikre rimelig standard i nybyggingen er en akutt oppgave. Flere av kommunene ser også at det kan være på sin plass med sterkere styring av finansiering/markedsføring ved nye prosjekter.

Administrasjonen ser at det kan være behov for et større kommunalt ansvar og påvirkning av forholdet mellom entreprenør og forbruker. Ingen av kommunene har hatt en politisk diskusjon om dette, det er holdt innen administrasjonen. Det ser også ut til at de delene av administrasjonen som har mest publikumskontakt, er mer innstilt på en slik oppgave for kommunen, mens ledelsen tendensielt viker tilbake.

Et annet iøynefallende trekk ved kommunenes håndtering av utfordringene som følger boligkrisen, er at de i stor utstrekning er opptatt av løpende oppgaver. Endringer som til sammen vil innebære vesentlig forandring i kommunens styringsredskap (som nedleggelse av tomteselskap og boligbyggelag), føres til politisk behandling som konkrete og atskilte saker. En har ikke utnyttet disse endringene til å få fram en helhetlig politisk diskusjon om kommunens engasjement på boligsektoren. Ønsket om å tilpasse seg og holde hjulene i gang under turbulente forhold overskygger et eventuelt behov for å se helhetlig på eget engasjement og egne styringsredskap.

3.2. Svakstilte

3.2.1 Bolig - en del av kommunens helse- og sosialpolitiske virkemidler

En velferdspolitisk oppgave

Tomteforsyning og utbyggingsspørsmål er allmenne boligspørsmål, forhold som har med det brede lag av befolkningen å gjøre. Stagnasjonen på boligmarkedet har medført sosiale problemer for grupper av befolkningen og administrative utfordringer for kommunene. Inntrykket er imidlertid at det er de faggruppene som arbeider med vanskeligstilte boligsøkere som blir konfrontert med de uheldige sosiale konsekvensene av stagnasjonen. Teknisk sektor får få av problemene adressert til seg.

Det er kun i kommuner hvor det er utbredt samarbeid mellom sosialsektoren og teknisk sektor at de som arbeider med utbyggingsspørsmål til daglig blir kjent med denne type problemer. Dette er trolig noe av årsaken til at de velferdspolitiske konsekvensene er lite framtreddende i diskusjonene om nybygging.

Velferdsaspektet er tydeligere i kommunens arbeid med svakstilte boligsøkere. Denne oppgaven dreier seg om boligforsyning til grupper av befolkningen som faller utenom boligmarkedet. Boligforsyning til svakstilte handler om å yte boligbistand til befolkningsgrupper som uten dette tilbudet enten ville vært uten bolig eller ville bodd under dårligere forhold. Også rent oppgavemessig har dette klarere velferdspolitisk karakter. Det handler i stor utstrekning om å fordele goder, enten i form av boliger eller økonomisk tilskudd og støtte.

Innenfor boligforsyning til svakstilte opererer kommunene med ulike typer virkemidler. Vi kan skille mellom å tilby gunstige lånebetingelser som setter svakstilte i stand til å operere på boligmarkedet, tilbud om å bo i bolig som kommunen disponerer og tilbud om sosialstøtte som setter beboeren i stand til å betale leie i en privatleid bolig. Hver av de tre typene virkemidler har et sett med regler som tildelingen skal skje etter. Reglene kombineres med stor grad av skjønn, både faglig og administrativt.

I denne delen presenteres kommunenes bruk av ulike virkemidler, hvordan framskaffing og forvaltning av boligene er organisert og hvilke målsettinger det arbeides etter. Det spørres også om endringene på boligmarkedet har hatt konsekvenser for hvordan kommunene arbeider og hva de er opptatt av.

Et påfallende trekk ved de seks kommunenes håndtering av denne boligpolitiske oppgaven, er variasjonene i hvilke virkemidler de gjør bruk av og omfanget på de tjenestene som ytes. Det understrekes derfor at omfanget av boliger som tilbys,

organisering av dem og vilkårene som stilles for tildeling, er forhold som kommunene har stor innflytelse over. Disse oppgavene er verken lovpålagt eller rettighetsstyrt. Det er i utgangspunktet ingen nasjonal lov som garanterer kommunens innbyggere en kommunal bolig, uansett hvor vanskelig deres situasjon måtte være. I praksis har kommunene selv vedtatt regler som gir innbyggerne en slik rett, dersom de oppfyller visse vilkår.

Også når det gjelder tildeling av gunstige lån og tilbud om kommunal bostøtte, har kommunene autoritet til å bestemme om de skal ta virkemidlene i bruk og hvilket omfang de skal ha.

Gjennomgangen av de seks kommunenes arbeid med boliger for svakstilte starter med lånetilbudene. Deretter presenteres kommunenes arbeid med utleieboliger og støtte til boutgifter. I 3.2.3 vises kommunenes samlede organisering av arbeidet med boliger til svakstilte. Kapittelet avsluttes med en kort vurdering av det velferdspolitiske aspektet ved boligtiltak for svakstilte.

3.2.2 Etableringslån-ordningene

Etableringslån er spesielt gunstige lån med i utgangspunktet lav rente. Lånene tildeles primært boligsøkere som ikke får lån i privat bank eller annen privat kredittinstitusjon. Etableringslån 2 er et relativt nytt lånetilbud som kommunene kan tildele boligsøkere som har betalingsvansker, dersom lånet innebærer at søkeren får lavere boutgifter.

Etableringslån benyttes både til refinansiering og til kjøp.

Grovt sett brukes etableringslån 1 til kjøp av bolig. Dette lånet har lav rente de første årene. Lånet organiseres slik at kommunene låner inn et visst beløp fra Husbanken, som de så låner ut til boligsøkere, etter behov. Dersom lånetakeren ikke klarer å betjene lånet, må kommunen stå til ansvar overfor Husbanken. Hvordan kommunen så ordner seg i forhold til lånetaker, varierer. En løsning er å tegne gjeldsavtale hvor lånetakeren forplikter å betale når vedkommende får bedret betalingsevnen. I andre tilfeller er ettergiving av gjeld og avskrivning av utestående beløp som tap den mest realistiske muligheten.

Etableringslån 2 brukes hovedsakelig til refinansiering. Refinansiering med etableringslån ble i to av "våre" kommuner brukt sammen med gjeldssanering.²⁰ (De to minste og mest spredtbygde kommunene). I den ene av disse ble imidlertid etableringslån 2 sett på som for dyrt til å ha noen reell effekt, slik at kommunen her brukte etableringslån 1 også til refinansiering/gjeldssanering. Kommunen fortalte at det hos dem var liten interesse for etableringslån 2 fra publikum, lånet ble sett på som for dyrt.

²⁰ Rolf Barlindhaug ved BYGGFORSK gjennomfører nå en undersøkelse om utbredelse og anvendelse av etableringslånene. Rapporten vil foreligge i våren 1994. I utkastet til rapport vises at ca.5 % av antall E-lån brukt til refinansiering, anvendes sammen med gjeldssanering.

Kommunene hadde ulik holdning til etableringslånordningen. I en kommune vegret den administrative ledelsen seg for å "drive bankvirksomhet" som de uttrykket det. De fryktet at kommunen ville bli trukket inn i personlige konkurser, tap i forbindelse med misligholdelse av lån og at personalressurser skulle bindes opp i forbindelse med gjeldssanering.

Etableringslån 1:

Etableringslån 1 benyttes av alle seks kommunene, og alle har relativt lang tradisjon på å bruke dette virkemidlet. Det var nå en klar skepsis til å gå inn på usikre prosjekter, begrunnet i kommunens tapsrisiko. Skepsisen var dels både i administrativ og politisk ledelse, dels kun i den politiske ledelsen. Årsaken til skepsisen er at det nå kommer fram hvilke tap kommunene har hatt for etableringslån 1 innvilget på 80-tallet. Fra lavere administrativt hold ble det framholdt at tapene var marginale. Det ble hevdet at ikke alt som ble bokført som tap faktisk var tap. Det er inngått avtaler mellom kommunen og skyldneren som, etter administrasjonens syn, trolig vil gi kommunen tilbake de utlånte pengene på sikt.

I tillegg gav administrasjonen uttrykk for en endring i tildelingskriterier for dette lånet. Det er et klart "klimaskifte" fra å være et lån til personer med ustabil inntekt og usikker betjeningsevne, til strenge krav om dokumentert kredittverdighet og dokumenterte arbeidsforhold. Dette betyr at det å gi etableringslån i dag er mindre risikabelt enn på 80-tallet, da det nettopp var de mest svakstilte som var målgruppene for lånet. Endringen i tildelingskriteriene er initiert av Husbanken, kommunene er oppfordret til å foreta en langt grundigere kredittvurdering nå.

Enkelte synes at endringen i tildelingskriterier for dette lånet var problematisk. En saksbehandler uttrykkte seg slik:

*"Det er vanskelig å drive butikk
samtidig som du skal hjelpe svakstilte..."*

"Klimaskiftet" ser ut til å gjelde i alle de seks kommunene. Det er imidlertid store forskjeller mellom kommunene i hvordan lånene blir markedsført og vilkårene som stilles for dem. Det er også forskjeller i hvordan kommunene kombinerer de to typene etableringslån.

Forskjellen i profilen på etableringslånet er tidligere dokumentert i landsdekkende studier av denne ordningen spesielt. (Albriksen og Claussen 1986, Barlindhaug 1981) I begge disse rapportene pekes det på at mens en i byer og pressområder bruker lånet til vanskeligstilte etter behovsprøving, er tendensen i mindre og mer usentrale kommuner å tilby slikt lån generelt til innbyggere i etableringsfasen, uten behovsprøving. Erfaringene fra de seks kommunene er de samme, lånene tildeles etter svært ulike kriterier, og mottakergruppene blir således svært ulike, etter som en studerer småkommunene, bykommunene eller presskommunene. Variasjonene i dette enkelte virkemidlet skal imidlertid ikke forfølges nærmere i denne studien.

Her er det av interesse å se hvordan kommunene kombinerer ulike virkemidler og hvordan de tar ansvar for ulike grupper svakstilte boligsøkere.

Etableringslån 2:

Etableringslån 2 er et relativt nytt lånetilbud til kommunene. Tapsrisikoen skal for dette lånet deles mellom Husbanken og kommunen. Lånet har fast rente som på intervjudtidspunktet var på 10%.

I de seks kommunene var det svært ulikt syn på etableringslån 2. Bare Sund benyttet dette etableringslånet som ordinært refinansieringstilbud. Kommunen har utarbeidet betingelser for innvilgelse av lånet. I tillegg til boplikt i kommunen, ble det stilt krav om en øvre og nedre inntektsgrense. Kommunen valgte denne lånetypen nettopp fordi kommunen risikerer mindre tap med den ordningen enn ved etableringslån 1. Kommunen var opptatt av å ha rimelig sikkerhet for tilbakebetalingen av lånet.

I to av bykommunene hadde ledelsen, enten politisk eller administrativ, liten interesse i å benytte dette lånet. Der administrativ ledelse ikke ønsker å gå inn på ordningen, nøler de med å legge det fram for politisk diskusjon. Dersom det etterspørres av politikerne, må det selvsagt opp som sak. Bakgrunnen for nølingen er frykt for tap og en generell skepsis til at kommunen skulle involvere seg i refinansiering og eventuell gjeldssanering. Begge disse kommunene følte imidlertid at opinionen forventet at kommunen tok virkemidlet i bruk, og mente det var kort tid før de ville være presset til å endre sin praksis.

Hurum og Asker benytter ikke etableringslån 2. Hovedbegrunnelsen er at lånet falt for dyrt for lånesøkeren. Fra Hurum fortelles det

"Etter et radioprogram om etableringslån 2 fikk vi mange henvendelser, men da folk hørte at det var 10% rente fra første dag, var de ikke interessert lenger..."

Fra nær sagt samtlige kommuner ble det uttrykt frustrasjon og irritasjon over at kommunene ble belastet med stor risiko i forbindelse med etableringslånene. Flere uttrykte også skepsis til om staten virkelig ville ta sin andel av tap ved eventuell misligholdelse. Skepsis og frykt for at kommunen påtar seg økonomiske forpliktelser som kan komme til å koste dem dyrt, er mer utbredt hos ledelsen enn hos saksbehandlerne. I samtalene kom det fram at saksbehandlerne mente ledelsen, både den politiske og administrative, ikke hadde god forståelse av risikoen som er knyttet til lånene.

Kommunene har ansvar for forvaltningen av lånene. Det krever en del bankvirksomhet som de fleste av våre seks kommuner har satt ut til den lokale banken. Det var imidlertid en viss motstand mot at kommunene skulle ...

"...drive bankvirksomhet..."

og

"...påta seg ansvar for folks privatøkonomi"..

Andre lån og tilskudd fra Husbanken

Oppførings- og utbedringslån i Husbanken utgjør et tredje lånetilbud som kommunen administrerer.

I oppføringslån er det Husbanken som foretar vurdering om lånetilsagn og som forestår forvaltningen av lånet. Husbanken har også det fulle tapsansvaret. Husbanken behandler lånesøknaden først og fremst på grunnlag av kjennetegn ved boligen som finansieres. Vurdering av lånetakerens kredittverdighet har primært vært toppfinansjørens oppgave. I en av kommunene ble det fortalt at Husbanken nå hadde foretatt vurdering av kredittverdighet til lånesøker. Dette var i et distrikt der boligprisene er så lave at Husbanken vil ha problemer med å få realisere panteverdien dersom lånet misligholdes. Som vi så under kapittelet om utbygging, ble dette sett på som positivt og støttende.

Lånetilbudene og politiske diskusjoner

Kommunene er pålagt å organisere arbeidet med etableringslånene slik at kommunene årlig søker Husbanken om en lånesum, som de så låner ut igjen. Hvert halvår skal kommunene rapportere om bruken av pengene. Både søknaden og halvårsrapportene til Husbanken representerer anledninger for kommunene til politiske diskusjoner om dette virkemidlet spesielt og kommunens boligpolitikk spesielt. Vårt inntrykk er imidlertid at det ikke knyttes noen bredere politisk diskusjon verken til søknaden eller til halvårsrapportene. Vårt inntrykk er at den politiske diskusjonen er knyttet til retningslinjer som saksbehandlerne skal vurdere lånesøknader ut fra og til øvre rammer for innlån, uten at dette settes opp mot andre typer virkemidler.

I flere av kommunene ble det gitt uttrykk for at politikerne er redde for tap i forbindelse med lånene. Det er bl.a. skepsis til om tapsfordelingen i forbindelse med etableringslån 2 virkelig vil bli fordelt mellom kommunen og Husbanken dersom mislighold skulle oppstå. I flere kommuner ble det framholdt at administrasjonen ikke maktet å framstille økonomien rundt etableringslånene for politikerne. De opplevde at de politiske representantene ikke hadde "korrekt" forståelse av økonomien i etableringslånene. Av forhold som ble framholdt som kompliserende, ble det framhevet at forskjellen mellom kriteriene for etableringslån 1 i 80-årene og -90 årene lett forsvant ut av diskusjonen. Flere politikere hadde, etter administrasjonens oppfatning, en overdreven frykt for tap.

Fra en av kommunene ble det også fortalt at politikerne var interessert i økt bruk av etableringslån 2, men at rådmann ikke ønsket å ta virkemidlet i bruk. Administrasjonen opplevde at den administrative ledelsen hindret fagavdelingen å legge saker om etableringslånet fram til politisk behandling.

Flere av informantene fortalte at radioprogrammet om etableringslånene avstedkom

forespørsel fra politikerne om kommunens praksis på dette feltet. I en kommune ble det fortalt at politikerne hadde fattet vedtak om ikke å gjøre bruk av etableringslån 2. Etter programmet ble imidlertid administrasjonen pålagt å omgjøre 50% av den innlånte summen til etableringslån 1 til etableringslån 2.

Problemene med å få skikkelig informasjon til politikerne, om risiko ved bruk av etableringslånene må sees i sammenheng med saksbehandlerens oppfatning av at egen ledelse heller ikke har korrekt forståelse av dette.

Erfaringene fra kommunene er at det er vanskelig å få et entydig bilde av de reelle tapene. Blant annet ble det fortalt at misligholdt lån avskrives som tap også når det inngås avtale om tilbakebetaling når eller dersom skyldneren får økonomisk evne til å betale. Særlig fra saksbehandlernivå ble det opplevd som frustrerende at en ikke maktet å formidle et, etter deres oppfatning, korrekt bilde av risikoen knyttet til bruken av lånene. Vi har ikke informasjon om eventuell bruk av fullført saksbehandling ville gjøre slik informasjon enklere.

3.2.3 Kommunale utleieboliger

Det mest omfattende virkemidlet som kommunene gjør bruk av i arbeidet med å sørge for boliger til svakstilte, er å tilby dem en bolig som kommunen disponerer. Kommunene har anskaffet boliger for utleie etter som behov har oppstått, og ansvaret er lagt på kommunen. Kommuner opererer med dermed også med boliger øremerket for ulike grupper: ungdom, trygdede, flyktninger, psykisk utviklingshemmede og sosialboliger.

Når det gjelder boliger for trygdede og psykisk utviklingshemmede, er disse i langt de fleste tilfellene underlagt pleie- og omsorgsavdelingen og kommunen står som eier av dem.

Boliger for ungdom disponeres gjerne av boligkontorene eller personalkontoret, der de ikke har boligkontor. Også i disse boligene står kommunen som oftest som eier.

Sosialboliger disponeres av sosialkontoret. Sosialboligene utgjør den mest mangfoldige boligmassen. I noen tilfeller står kommunen som eier og utleier, i andre tilfeller stod klienten som eier, men boligen går tilbake til kommunen dersom klienten flytter ut. Flere kommuner hadde i tillegg til dette leide boliger som ble leid ut på framleie.

Flyktningeboligene er organisert på forskjellig vis. Mange har benyttet seg av SIFBOs boliger. I en undersøkelse gjennomført i 1992 viste det seg at relativt få kommuner var interessert i å overta disse boligene etter SIFBOs nedleggelse. (For detaljer se Th. Hansen 1993)

Husleiene

Husleiene fastsettes etter ulike kriterier for ulike typer boliger.

Ungdomsboligene leies i hovedsak ut til kostpris, til dekning av renter og avdrag på husbanklån og utgifter til vedlikehold. Trygdeboligene og boliger til psykisk utviklingshemmede er i de fleste tilfellene subsidiert av kommunen.

Flere av de seks kommunene har politiske vedtak om at husleien i eldreboliger/trygdeboliger ikke skulle overskride 20% til 25% av beboernes inntekt. Mellomlegget mellom dette og de reelle utgiftene dekkes av kommunen. Dersom boligen er husbankfinansiert og husholdningen blir tilkjent statlig bostøtte, tilfaller dette kommunen.

Boligene som sosialkontoret disponerer, blir i fem av kommunene leid ut til markedspris. Markedsprisen fastsettes ved at en med jevne mellomrom studerer utleiemarkedet slik det framkommer i avisannonser, og en fastsetter leien på egne boliger ut fra det inntrykket en får gjennom annonsene. I enkelte kommuner var det foretatt en taksering av boligene. Taksten er indeksregulert. Dette har imidlertid ført til at leien i de kommunale boligene en tid lå over markedspris.

Der leietaker/klient ikke kan å betale markedsleie, ble det ytt sosialhjelp. Samtlige kommuner mente at den lave markedsleien for tiden letter presset på kommunale uteleiboliger ved at en større andel av "potensielle" klienter klarer å finne utleiebolig på det private markedet. I flere av de seks kommunene ble det imidlertid uttrykt bekymring for hva som ville skje dersom markedsleien stiger vesentlig. Ingen av kommunene hadde ferdig oversikt over andelen av sosialstøtten som gikk til tilskudd til boutgifter. Det er et definisjonsspørsmål hvorvidt støtten går til utgifter utenom husleien eller til husleien slik at husholdningen har råd andre utgifter.

Boliger til personer med liten boevne er en utfordring

Intervjupersonene i alle de seks kommunene mente at den største utfordringen i forbindelse med deres boligtilbud er å skaffe egnede boliger til folk med liten boevne. De viste både til rusmisbrukere og psykiatriske pasienter som kommunen får økt ansvar for i forbindelse med reformen i psykiatrien. Begge disse gruppene stiller store krav til bomiljøet, om enn ulike krav. Kommunenes talspersoner oppfattet sitt boligtilbud som for lite differensiert til befolkningsgrupper med slike spesielle behov.

Helsereformen for psykisk utviklingshemmede hadde medført det "siste store løftet" for kommunene i deres investeringer i boliger for spesielle grupper.

Det var få av kommunene som hadde planer om å øke antallet kommunale boliger, de planene som fantes, er knyttet til boliger for personer med liten boevne. Bodø er et unntak, her er det iallfall tanker om fortsatt utbygging av ungdomsboliger.

De politiske diskusjonene om utleieboliger til svakstilte

Intervjupersonene ble spurt om hvilke politiske diskusjoner en hadde hatt om utleieboliger for svakstilte i deres kommune. I Asker og til dels i Drammen ble det fortalt at det var politisk **stemning** for at kommunen burde ha færrest mulig boliger, selv om kommunene ikke på daværende tidspunkt var i ferd med å selge egne boliger. Dette står imidlertid ikke i motsetning til politisk aksept for å kjøpe boliger dersom en kunne dokumentere behov.

I de to kommunene var det ingen sektorplaner eller politiske sakskart som tok opp kommunens praksis med utleieboliger. Uttalelsene om skepsis i de politiske miljøene baserer seg på inntrykk, på administrasjonens tolking av politiske signaler framkommet i andre sammenhenger.

I Skien ble samme skepsis fanget opp. Der ble det fortalt at det politiske miljøet *"nok har en oppfatning om at det er mye å spare på boligsektoren"*.

Administrasjonen tok dette signalet alvorlig og arbeidet med å finne mer kostnadseffektive driftsformer. Arbeidet skulle resultere i en boligmelding.

Skien er dermed den eneste kommunen som har respondert systematisk på en (diffus) politisk utfordring, og på den måten gjort et forsøk på å framtvinge en mer systematisk politisk behandling av denne delen av boligpolitikken.

Det er ellers grunn til å merke seg at flere av kommunene har politiske vedtak på husleiens størrelse i de av boligene som bebos av minstepensjonister. Dette presenteres i detalj i neste avsnitt, 3.2.4.

3.2.4 Organisasjonsmodeller i kommunenes boligforvaltning

Kommunene følger litt forskjellig praksis m.h.t. fremskaffelse og forvaltning av virkemidler for svakstilte boligsøkere. Blant de kommunene vi har studert, er det bare Sund og Hurum som ikke har et eget boligkontor. Men også i kommunene med boligkontor er praksis på disse feltene noe forskjellig. Først litt om Sunds boligforvaltning).

Sund: Her er det sosialkontoret som er forvalter av Husbankens låne- og tilskuddsordninger. Kommunene skiller boligmassen sin i serviceboliger for eldre, flyktningeboliger, boliger for enslige mødre, og gjennomgangsboliger. Den løpende forvaltningen skjer dels fra sosialkontoret, dels fra rådmannskontoret. Ved tildeling er det et samarbeid mellom sosialkontor og personalkontoret. Pleie - og omsorgs-avdelingen tildeler eldreboliger/ serviceboliger. Vedlikeholdet skjer fra teknisk avdeling, samlet for alle kommunens boliger.

Sund har i alt 36 kommunalt eide boliger. Sund gjør ikke bruk av boligbyggelag.

Hurum har en saksbehandler på boligspørsmål underlagt teknisk etat. Saksbehandleren skal være kommunens primære kontakt med boligsøkere og private byggherrer. Saksbehandleren har ansvaret for bygningskontroll og formidling av

Husbankens støtte- og låneordninger. Når det gjelder etableringslånene, er formannskapskontoret og sosialkontoret saksbehandlere, med formannskapet som besluttsende politisk myndighet.

Hurum kommune gjør bruk av en boligstiftelse som framskaffer og forvalter boliger til ungdom. Stiftelsen er 100% kommunalt eid og drives til selvkost, utleien skal skje slik at utgifter til renter, avdrag og vedlikehold dekkes gjennom leien. Forretningsførselen er lagt til Hurum boligbyggelag.

Framskaffing av boliger har, de to siste gangene det var aktuelt, skjedd ved at det meldes behov og deretter nedsettes en tverretattlig gruppe for å drive arbeidet fram mot vedtak og bygging.

Pleie- og omsorgsetaten og sosialetaten har ansvar for henholdsvis trygdeboliger, bokollektiver for eldre og boliger til psykisk utviklingshemmede, både når det gjelder kontraktsinngåelse og leieinnkreving. Leieinnkrevingen samordnes med trygdekontor og kommunekasse.

Kommunen har vedtak på at boutgiftene i disse boligene ikke skal ta større del av beboernes disponible midler enn at de fortsatt har beløp tilsvarende sosialkontorets minstesats til disposisjon. Statlig og kommunal bostøtte brukes for å realisere vedtaket.

Sosialkontoret disponerer en del boliger som leies ut til klienter. Dette er boliger i borettslag og boliger som kontoret leier for framleie. Det ytes ordinær sosialstøtte der klienter har behov for det. I enkelte situasjoner har klienter med gjeldsproblemer fått støtte til boutgifter i selveid bolig. Dette har vært tilfeller der en har vurdert at familien ville lide store økonomiske tap ved salg, uten å kunne ha utsikt til vesentlig lavere boutgifter i en leid bolig, og hvor hensyn til stabilitet i barnas oppvekstsituasjon har vært av betydning.

Asker har boligkontor direkte underlagt finansrådmann. Styrende politisk organ er Boligutvalget. Boligkontoret har ansvar for Husbankens støtte- og lånetilbud. Kontoret saksbehandler søknader om etableringslån. Boligkontoret har ansvar for tildeling og forvaltning av alle kommunens boliger, utenom trygdeboligene. Tildeling av trygdeboliger ligger i klientutvalget, helse- og sosialavdelingen. Boligkontoret har ansvar for inngåelse av leiekontrakter. Arbeidet med leieinnkreving i alle utleieboligene er flyttet fra kommunekassa til Asker Boligbyggelag. Asker har en del boliger spesielt beregnet på ungdom.

Det inngås vanligvis ett års leiekontrakt, tre år for ungdomsboligene. Det er mulig å forlenge kontraktene. Ved tildeling av utleieboliger samarbeider boligkontoret ofte med sosialetaten.

Vedlikeholdsavdelingen i teknisk etat har ansvaret for vedlikehold, også budsjettmessig. Vedlikeholdsavdelingen har ansvar for vedlikeholdet av alle kommunens bygninger.

Kommunen eier ca. 150 utleieboliger, 232 trygdeboliger og 24 boliger spesielt for ungdom. Leien fastsettes etter markedsleie (etter takst). For trygdeboligene er det et politisk vedtak at leien ikke skal overskride 25% av trygden, i praksis er det minstepensjonen som er utgangspunktet for leiefastsettelse for den enkelte beboer. Det ytes ikke kommunal bostøtte ut over Husbankens støtte.

Drammen`s boligavdeling er underlagt helse- og sosialsektoren, som en av fem fagavdelinger. Boligavdelingen har ansvaret for Husbankens støtte- og lånetilbud. De har også ansvaret for etableringslån, men opplever å ha strengere retningslinjer for bruken av denne typen lån enn hva de opplever for sin virksomhet ellers. Boligavdelingen eier, tildeler og utleier alle kommunens utleieboliger. De har ansvar for kontrakter og leieinnkreving. Boligavdelingen har ansvar for framskaffing av boliger. I tilfeller hvor en skal bygge eller kjøpe boliger, etableres et samarbeid med eiendoms- og utbyggingskontoret. Eiendoms- og utbyggingskontoret setter opp kjøpskontrakt og finansierer tomtedelen av eiendommen. Boligdelen finansieres av helse og sosialsektoren. I tilfeller hvor en skal bygge nytt, står boligavdelingen for planlegging og bygging, men kjøper byggelederkompetanse.

Vedlikeholdet av boligene skjer i boligavdelingens regi. Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale boliger/bygninger er nylig desentralisert og lagt til hver sektor. Drammen kommune har opprettet en stiftelse for ungdomsboliger.

Skien har boligkontor underlagt helse- og sosialavdelingen. Kontoret har ansvaret for Husbankens støtte- og låneordninger. De formidler etableringslån og bostøtte, saksbehandlingen på etableringslånordningen er nylig flyttet fra rådmannskontoret til boligkontoret.

Kontoret forestår tildeling av kommunens trygdeboliger og sosialboliger. Tildelingen skjer etter søknad fra sonekontorer for pleie- og omsorgsetaten, sosialkontorer, psykiatrisk og sosialmedisinsk avdeling på sykehuset m.v. Boligkontoret er ansvarlig for leiekontrakt og inndrivelse av husleie.

Helse- og sosialetaten har ansvaret for utredning av boligbehov for klienter. Sektoren disponerer også midler til erverv av boliger og har rett til å ta opp lån. Politisk styringsorgan er helse- og sosialutvalget.

Kommunen gjør bruk av tre ulike eie/leiemodeller i det de anser som "sin" boligmasse. Kommunen kan enten eie en andel i borettslag og leier ut boligen til klientene. Alternativet til dette er at beboeren står som andelshaver, men kommunen har lagt ut innskuddet. Boligen tilfaller da kommunen når eieren flytter. Siste variant er at kommunen eier en selveid bolig og leier den ut. Kommunens andel av vedlikeholdsansvaret varierer i de tre modellene. Den delen av vedlikeholdsarbeidet som kommunen utfører, gjennomføres og budsjetteres av Vedlikeholdsavdelingen, teknisk etat. I Skien er de opptatt av vedlikeholdskostnadene i de tre ulike modellene.

Skien gjør også bruk av en 80% kommunalt eid boligstiftelse. Stiftelsen har ansvar for ungdomsboligene. Disse blir leid ut til selvkost.

Skien har vedtak om at bostøtten ikke skal tilsvare mer enn 25% av brutto inntekt. Der statlige støtteordninger ikke strekker til (eller ikke gjelder), ytes kommunal bostøtte.

Bodø har bolig- og administrasjonskontor underlagt eiendomssjefen. Kontoret har ansvar for Husbankens låne- og støtteordninger, også etableringslånordningene. Sosialkontoret har to gjeldsrådgivere som samarbeider nært med boligkontoret.

Boligkontoret er forretningsfører for Boligstiftelsen. Stiftelsen har ansvar for å skaffe bolig for alle spesielle grupper som psykisk utviklingshemmede, flyktninger, eldre og ungdom. Stiftelsen kjøper og bygger boliger. Boligkontoret kjøper prosjekt- og byggeledertjenester, også hos boligbyggelaget. Boligbyggelaget var forretningsfører for Stiftelsen inntil 01.01.1987. Da fattet bystyret vedtak om at kommunen selv skulle være forretningsfører.

Tildelingen av boliger i Stiftelsen skjer etter prioritering fra de ulike sektorene.

Boligkontoret kjøper prosjekthjelp i forbindelse med nybygging, grøntanlegg og vedlikeholdstjenester. Vedlikehold og parktjenester utføres m.a.o. av avdelinger i teknisk etat, men budsjettføres i boligkontoret.

Boligkontoret samarbeider med Bodø boligbyggelag. Boligbyggelaget er nå inne i en vanskelig økonomisk situasjon med mange ledige leiligheter som er vanskelig å omsette. De har også problemer med å få solgt 60% av planlagte leiligheter før oppstart, som er et krav fra bankene.

Boligstiftelsen har mange av sine boliger i boligbyggelagets boligmasse. Fra kommunens side er det et ønske om å kjøpe flest mulig leiligheter i boligbyggelaget, spesielt ut fra integreringstanken. Dette er imidlertid problematisk fordi kommunen ikke får flytte inn mennesker som kommunen har behov for å skaffe leilighet. Det enkelte borettslag nekter ofte kommunen å flytte inn mennesker som borettslagstyret ikke ønsker som beboer.

For eldreboligene er det vedtatt at en minstepensjonist ikke skal betale mer i husleie enn at vedkommende sitter igjen med kr. 3200,- hver mnd. til livsopphold når husleien er betalt. Dette utgjør ca. 25% av minstepensjon. Mellomlegget mellom reelle kostnader ved driften av boligene og leieinntektene dekkes av kommunen v. bystyret. Der en mottar statlig bostøtte, tilfaller beløpet kommunen. Det føres regnskap over hvert bygg.

Sammenstilling av kommunenes organisering og praksis i boligforsyning til svakstilte

De 4 store kommunene organiserer boligforsyningen til svakstilte i et eget boligkontor/boligavdeling. Denne ordningen hadde ulik varighet og historikk i kommu-

nene. I noen kommuner var enten boligkontoret opprettet i løpet av de siste to årene, eller en hadde nylig gjennomført et arbeid med å samle alle boligpolitiske virkemidler i dette kontoret. Boligkontorene slik de er i de fire kommunene, er med andre ord relativt nye.

I de fleste tilfeller har en tilstrebet nærhet mellom ansvaret for utleie/tildeling og ansvaret for administreringen av støtte- og låneordningene i Husbanken. I de to små kommunene (Hurum og Sund) har en ikke boligkontor, selv om Hurum har en "øremerket" saksbehandler på teknisk etat som forestår kommunens administrering av Husbankens generelle støtte- og låneordninger.

I disse to kommunene skjer framskaffing i nært samarbeid mellom helse-, sosial- og pleie/omsorgsektoren og kommunens ledelse. Tabell 3.2.4 nedenfor viser ansvarsplasseringen av de ulike aspektene ved boligforsyningen:

Tabell 3.2.4

Ansvarsplassering, oppgaver knyttet til boligforsyning, de ulike kommunene

	SUND	HURUM.	SKIEN	ASKER	DRAMMEN	BODØ
Innspill om boligbehov	tverr/ rådm.*	tverr/ rådm.	etat/ BK**	eetat/ BK***	etat	avd/ BK
Framskaffing av boligen	tverr/ rådm.	tverr/ rådm.	BK	BK	UEavd./ BA**	BK
Kontrakt og tildeling	rådm/ etat	stif/ etat	Stif BK	BK	BA	Stif/ BK
Leieinnkreving	Rådm/ etat	stif/ etat	stif/ BK	ABBL	BA	BK
Budsjettansvar for vedlikehold	tekn.	tekn.	tekn.	tekn.	BA	BK
Husbankens virkemidler uten etableringslånene	rådm/ etat	etat/ bo.sek.	BK	BK	BA	BK
Etableringslånene	rådm.	rådm.	BK	BK	BA	BK

* Rådmannskontoret

** BK=boligkontoret, BA=boligavdelingen

*** Etatsvis, dvs omsorgsetat for eldreboliger/trygdeboliger, sosialetat for sosialboliger o.l.

I Asker er også Boligkontoret aktive i å formidle behov ut fra pågang.

Det er forskjell i kommunenes bruk av boligstiftelser. Både Hurum, Skien og Bodø gjør bruk av stiftelser. I Hurum og Skien er det en slags "arbeidsdeling" mellom stiftelsen og henholdsvis sosialsektor (Hurum) og boligkontoret (Skien) når det gjelder type bolig. Stiftelsene tar ansvar for boliger som leies ut til selvkost, sosialsektor/boligkontor tar ansvaret for boliger som det knyttes flere typer subsidier til. Bodø er alene om å ha organisert såpass stor del av boligmassen inn under stiftelsen.

Stiftelsene gjør det mulig for kommunen å ta opp lån utenom kommunens samlede låneramme. Investeringer i boligformål må derfor ikke konkurrere med andre investeringer i kommunen: Der stiftelsene forutsetter "non profit" skal kapitalutgiftene i utgangspunktet ikke skal koste kommunen noe. Kommunene uttrykte imidlertid bekymring over at leiene steg svært raskt, som følge av Husbankens bratte rentetrapp. De opplevde at boligene ikke alltid kunne konkurrere med markedets boliger. Det diskuteres nå på statlig hold om stiftelsenes lån skal komme innunder kommunenes samlede låneramme.

På grunnlag av gjennomgangen av kommunens utfordringer og deres organisering av boliger til svakstilte skal vi sette opp to kategorier kommuner og to ulike strategier.

A: Den første kategorien er småkommuner (i vår undersøkelse Sund og Hurum) som ikke opplever press på boligsektoren. De har en relativt liten administrasjon, med mye kontakt mellom etatslederne. De opplever begrenset behov for kommunale boliger, de behovene som kommer, er i hovedsak knyttet til spesialboliger for funksjonshemmede, trygdeboliger eller tilrettelagte boliger for eldre som ikke kan bo hjemme lenger. Slike kommuner trenger ikke boligkontor for å forvalte egne boliger. Kommunens utfordringer er å skaffe større variasjon i den ordinære boligmassen, flere lettstelte leiligheter, flere småboliger m.v.

B: Den neste kategorien er større kommuner som opplever et visst press på boligmarkedet. De har en langt større gruppe "svakstilte". Personer med svak økonomi utgjør en vesentlig del av de som etterspør kommunale boliger. I tillegg til funksjonshemmede og andre med behov for spesielt tilrettelagte boliger, er det i disse kommunene et klart behov for rimelige boliger til beboere som ikke har anledning til å skaffe seg bolig på boligmarkedet på egen hånd. Alle de fire andre kommunene i vår studie havner i denne kategorien.

Kommunene faller grovt sett inn i to grupper ut fra noe ulike strategier:

- 1: Vi har på den ene siden kommuner som ser at bolig til svakstilte boligsøkere beboere heller bør organiseres av kommunen enn av private, fordi en da kan skape det rimeligste alternativet. Både Drammen, Skien og Bodø er i denne gruppen. De leter etter optimale organisasjons-modeller. Organisasjonsutviklingen i disse kommunene går grovt sett i retning av:
 - En samlet forvaltning av alle kommunale boliger.
 - Samling av alle statlige virkemidler i ett og samme kontor.
 - Finne administrative rutiner som viser de reelle kostnadene ved hver bolig.
 - Drammen arbeider i tillegg systematisk mot markedet. De arbeider med en kommunal boligformidling som skal hjelpe boligsøkere til bedre å finne fram i markedet.
- 2: På den andre siden har vi Asker kommune som ikke har satset systematisk på å utvikle retningslinjer og prinsipper for kommunens engasjement. I større grad enn i bykommunene trekker Asker på private utbyggere i arbeidet med å få det lokale boligmarkedet sammensatt også for husholdninger med svakere økonomi. En delstrategi her er å nyttiggjøre seg utbyggingsavtaler som sikrer kommunen innflytelse

over tildeling av boliger også etter feltets ferdigstilling. Spissformulert ser en i Asker at markedet selv kan sørge for en variasjon prismessig og m.h.t. eierstruktur, dersom kommunen utøver et visst styringspress.

Kommunene faller ikke imidlertid entydig inn i kategoriene. Det er heller ikke slik at kommunens ulike sektorer, faggrupper og nivåer i hierarkiet har sammenfallende oppfatninger om dette. Tvert om virker det som om ansatte som har med boligsøkere å gjøre i sterkere grad ønsker økt kommunalt engasjement. Våre data gir oss imidlertid ikke anledning til nærmere undersøkelser om synspunkter hos personer med ulike posisjoner i kommunen.

3.2.5 Kommunens policy ovenfor svakstilte boligsøkere har ulike velferdspolitiske konsekvenser for ulike grupper

Den politiske behandlingen av boligspørsmål er knyttet til behandling av konkrete enkeltspørsmål.

Et eksempel på målsettinger om forholdet mellom leieutgifter og inntekt for eldre leietakere: Hurum, Sund, og Bodø går inn med kommunal bostøtte der Husbankens støtte ikke dekker differansen mellom inntekter og utgifter på boligen, f.eks. på boliger som ikke er Husbankfinansiert.

I disse kommunene var dette tatt opp som enkeltsaker, behandlet etter utspill fra hovedutvalgene for helse- og sosial. Det er ikke behandlet som en del av en eventuell kommunal boligpolitisk strategi.

Vi skal forfølge eksempelet videre. Ingen av de seks kommunene har tilsvarende vedtak for andre svakstilte grupper. Disse gruppene må søke om sosialstøtte, og vil få det, dersom de har mindre igjen til livets opphold enn satsene fra sosialkontoret fastsetter. Dette representerer imidlertid en mer selektiv og individuell måte å tildele støtte på. Et generelt vedtak gir beboeren en mer forutsigbar rett til støtte enn om vedkommende må gå veien om sosialkontoret.

Det går et skille mellom ulike grupper svakstilte. Eldre og andre som trenger spesielt tilpasset bolig, er berettiget flere typer støtte, hvor husleiesubsidiering utgjør en av dem. Andre svakstilte, med boevne men med liten betalingsevne, er en gruppe som i stor grad faller utenfor støtteordningene. De faller utenfor markedet. De har ingen rett til kommunal bolig, men kan få dersom kommunen har disponibel bolig og dersom inntekten er under et fastsatt beløp. Dersom inntekten ikke er for lav men heller ikke for høy, kan de få etableringslån.

Sett fra den boligsøkendes side er det tilfeldig om de får tilbud og hva slags tilbud det kan dreie seg om, alt avhengig av hvilke virkemidler kommunen gjør bruk av.

Kommunene selv opplevde noe av det samme. En uttrykkte dette slik:

"Det er for mange boligpolitiske tiltak som virker i samme retning. Vi prøver å få oversikt over virkemidlene, samle administreringen av dem. Det er første steg".

Spissformulert kan en si at kommunene i deres arbeid med boligtiltak for svakstilte driver en "fra hånd til munn"-politikk. Akutte utfordringer, enten de er knyttet til enkelt-individer eller grupper, løses enkeltvis med de for øyeblikket tilgjengelige virkemidlene. Få av de seks kommunene arbeider med å se sammenhengen mellom de ulike virkemidlene og med å se gruppen "svakstilte" under ett.

Hvert av kontorene hadde diskutert problemstillinger som angikk dem. I mange tilfeller hadde de også diskutert sammenhengen mellom utfordringene for deres kontor og praksis fra andre kontorer. Disse diskusjonene var imidlertid i all hovedsak holdt innenfor det enkelte fagkontor. Ikke i noen av de seks kommunene var det ført systematiske diskusjoner på tvers av etat og faggruppe.

3.3. Boligspørsmålet og kommunens planarbeid

3.3.1 Planleggingsideologi og tverrfaglighet

Emnet for denne undersøkelsen er boligpolitikk og boligplanlegging. Med boligplanlegging menes både det utviklingsarbeidet som gjøres innenfor boligtilbud til svakstilte og innenfor nybygging, og hvordan kommunene tar opp boligspørsmål i sin planlegging. I dette kapitlet presenteres de seks kommunenes arbeid med kommuneplanlegging og boligens plass i planarbeidet.

En av årsakene til at det er valgt å fokusere eksplisitt på kommuneplanarbeidet er at prosessen med å utarbeide en kommuneplan representerer en anledning til å utvikle nye tverretatlige samarbeidsformer. En kommuneplanprosess vil i mange tilfeller også være en organisasjons-utviklingsprosess internt i kommunen. Dessuten er kommuneplanen et styringsdokument. I den grad kommuneplanen tar opp boligpolitiske målsettinger, vil de måtte betraktes som styrende for den delen av kommunens virksomhet.

Kapittel 3.3 er lagt opp på en annen måte enn kapittel 3.1 og 3.2. Forut for gjennomgangen av kommunenes arbeid med kommuneplanene har vi valgt å gi en kort generell orientering om den type planprosess som i størst grad gir arenaer for tverrfaglighet og samarbeid på tvers av sektorene.

Generelt om planprosess og tverretatlig samarbeid

I **planteori** kan en grovt forenklet skille mellom mobiliserende og strategisk planlegging på den ene siden og "ekspert-planlegging" på den andre siden. (Amdam og Veggeland 1991) Det er særlig den første som er egnet for å skape nye samarbeidsformer. (Amdam og Amdam 1990)

Mobiliserende/strategisk planlegging

I teorien vektlegges mobiliserende/strategisk planlegging to ting: Det første hensynet er at planprosessen skal være bredt anlagt og at flest mulig skal mobiliseres til å delta i prosessen. Dette gjelder både internt i kommunen og i samarbeidet mellom kommunen og aktører utenfor kommunen. Beboermedvirkning, hvor beboerne i ulike lokalsamfunn trekkes med, er et sentralt element i denne planleggingen.

Det andre aspektet som vektlegges i denne type planprosess, er at deltakerne skal **lære** gjennom deltakelse i planarbeidet. En skal lære å se utfordringer eller problemer fra flere enn ens eget perspektiv, en skal lære å lete etter nye løsningsmuligheter, og en skal lære nye samarbeidsformer.

Mobiliserende og strategisk planlegging har som utgangspunkt at det etterstrebes flerfaglige diskusjoner når utfordringene skal presiseres. Utgangspunktet er at et problem eller en utfordring blir for snevert definert dersom en faggruppe skal arbeide med dette alene.

Første ledd i planprosessen er å samle faggrupper slik at det etableres en felles oppfatning av hva som er utfordringene. Sammenfallende oppfatning av utfordringene er vesentlig for å få ulike sektorer og faggrupper til å arbeide samstemt i andre omgang. Ved å legge opp til samarbeid mellom ulike faggrupper når problemet defineres, danner en også grunnlag for samarbeid mellom faggruppene senere.

Det tredje ?? som vektlegges, særlig innenfor mobiliserende planlegging, er knyttet til bred brukermedvirkning. Brukermedvirkning innebærer at mottakere av kommunens tjenester eller personer som på andre måter berøres av de emner planen tar opp, trekkes med i planprosessen. Størst erfaring har en i dag med beboermedvirkning. I denne type medvirkning inviteres beboerne i ulike lokalsamfunn til å delta aktivt når den framtidige utformingen av området skal nedtegnes. Ofte settes bomiljøet som helhet på dagsordenen og det legges opp til oppgaveløsning hvor både kommunen og lokalbefolkningen er ansvarlige. (Se bl.a. Sæterdal 1988, Carlsson 1992).

I strategisk og mobiliserende planlegging står samrådning, samordning og samarbeid sentralt. Selve plandokumentene kan forstås som en formalisering av felles retningslinjer de ulike faggruppene skal arbeide etter, mens en forut for planene har en samrådningsfase og etter vedtaket gjennomfører planens intensjoner i et løpende samarbeid. Planleggingens kanskje viktigste funksjon er å etablere arenaer for samrådning og samarbeid. Plandokumentenes roller er først og fremst å manifestere løsninger og retningslinjer en har arbeidet seg fram mot i prosessen. Den politiske behandlingen av planene representerer en anledning til debatt om overordnede retningslinjer for kommunens virksomhet.

Strategisk planlegging opererer med en tidsrekkefølge hvor samarbeid følger av samordning og samrådning, slik det er skissert i modellen nedenfor:

Formulering av utfordringer og felles forståelse av forholdene

SAMRÅDNINGSARENA

SAMORDNINGSARENA

Diskusjon om retningslinjer.
Vedtak.

SAMARBEIDSARENA

Løpende samarbeid basert på sammenfallende erkjennelse og felles løsningsstrategi

(Etter Amdam og Amdam 1990)

"Ekspertplanlegging"

Som en motsetning til mobiliserende og strategisk planlegging, kan vi trekke fram "ekspertplanlegging". Betegnelsen sikter til planprosesser og plandokumenter hvor en faggruppe er dominerende ved utarbeiding av planen, hvor det i liten grad legges opp til brukermedvirkning og hvor en ikke tilstreber tverrfaglig samarbeid. Betegnelsen "ekspert" viser til at denne ene faggruppe, på grunn av sin faglig kvalifikasjon, ansees som nødvendige for å utarbeide planen. I "ekspertplanlegging" er plandokumentet viktigere enn prosessen med å utarbeide den. Mye av den teknisk orienterte planleggingen har preg av ekspertplanlegging. Et eksempel på dette er detaljplaner for vei, avløp og renovasjon. Også boligforsyningsplaner(programmer) har nok tradisjon for å være ekspert-dominert, i betydning av at få faggrupper er involvert, hvor prosessen med å utarbeide planen har underordnet betydning.

Ulike plandokumenter i kommuneplan

En kommuneplan består gjerne av mange ulike plandokument. Langsiktige retningslinjer angir hovedtrekkene i kommunens utvikling innenfor et 12-årsperspektiv. Dette dokumentet har overordnet karakter og skal i prinsippet være retningsgivende for de mer detaljerte og mer kortsiktige planene. Det er særlig i prosessen med å utarbeide og rullere langsiktige retningslinjer at det mobiliserende aspektet gjerne er vektlagt. Langsiktige retningslinjer skal også romme et kart som viser arealdisponeringen i kommunen i den neste 12-årsperioden. De fleste kommunene konkretiserer de langsiktige retningslinjene med et "handlingsprogram". Programmet har 4-års tidshorisont og rulleres årlig. Programmet viser innsatsfaktorer for hver av etatene i kommunen og inneholder langtidsbudsjett. I mange kommuner utarbeides også årsmeldinger. I årsmeldingene viser og vurderer etatene innsatsen i det foregående året. I mange tilfeller inneholder

årsmeldingen også en gjennomgang av innsatsområder for det kommende året. I tillegg til disse basisdokumentene utarbeider mange kommuner delplaner, temaplaner, sektorplaner og utredninger. Disse kan gjerne betraktes som underlagsdokumenter. Det spesielle med delplanene og utredningene er at de tar sikte på å løse få og konkrete utfordringer.

Informasjonsgrunnlaget

Vår erfaring fra kommunene er at boligspørsmålene som kommunene arbeider med, ikke knyttes umiddelbart til kommuneplanarbeidet. Denne erfaringen bygger hovedsakelig på to forhold:

- Da vi tok kontakt med kommunene, henvendte vi oss til rådmannskontoret og spurte etter ansvarlige for kommunens **boligplanlegging**. I så nær som en kommune ble vi henvist til teknisk etat og arealplanlegger der. Først etter en grundigere gjennomgang av de tema vi ønsket belyst, ble boligkontor og/eller helse- og sosialsiden koblet inn. Den første reaksjonen på vår henvendelse antyder at boligplanlegging primært assosieres med tekniske spørsmål. Vårt inntrykk er at boligplanlegging forbindes med oppgaver innenfor arealdisponering og nybygging.

- I henvendelsen til kommunene var vår kontaktperson der premissgiver for hvem vi burde intervju. Bare i to av kommunene var ansvarlige for kommuneplanarbeidet tatt med som aktuelle informanter. I en av dem hadde vedkommende frafall den dagen møtet fant sted.

Det at kommuneplanansvarlig i så liten grad er informant i denne undersøkelsen må sees i sammenheng med at arealdisponering og boligbyggeprogram nå langt fra er enerådende i kommuneplanarbeidet. Spørsmål knyttet til utviklingen av kommunens samlede virksomhet og organisasjonsutvikling i bred betydning, spiller en stadig større rolle i planarbeidet.

Kommuneplanleggenes "fravær" gir grunn til å tro at verken den delen av boligpolitikken om omhandler tiltak overfor svakstilte, eller boligpolitikken mer overordnede betydning for "velferdskommunen", er eksplisitt behandlet i kommuneplanene i de seks kommunene. Dette bekreftes i gjennomgangen av plandokumentene.

3.3.2 Gjennomgang av kommunens planprosess

Det faktum at kommuneplanleggeren bare er intervjuet i en av de seks kommunene, gjør at bildet som presenteres av kommunenes planprosess ikke er fullt ut dekkende. Vår informasjon er fra de av informantene som har vært trukket inn i planprosessen. Inntaket til informasjonen om planprosessene har hele tiden vært boligforsyningsoppgavene i kommunen. Informasjonen fra informantene er supplert med informasjon hentet ut av de ulike plandokumentene som ble gitt med oss fra kommunene.

Sund og Hurum: Brukermedvirkning med konsekvenser for utbyggingsmønsteret

Sund og Hurum har mange likhetstrekk i sin planprosess. Begge kommunene har lagt stor vekt på brukermedvirkning med samarbeid mellom befolkningen i ulike lokalsamfunn og kommunens administrasjon. Begge kommuneplanene har da også lokalsamfunnens utvikling som premiss. Dette gjenspeiles i kommunenes langsiktige retningslinjer og målsettinger om utbyggingsmønster, bomiljø og i samarbeid mellom kommunen og lokalbefolkningen.²¹

- Begge kommunene har vedtatt å satse på videreutvikling av eksisterende tettsteder. Det skal tilrettelegges tomter i alle eksisterende lokalsamfunn. I tillegg formuleres muligheten for større feltutbygging, men en ser liten mulighet for realisering av noen større utbygging i den første 4-årsperioden.

- Begge kommunene har målformuleringer om å bedre kvaliteten på bomiljøene, med vekt på forhold for barn og unge, trafikksikring, grøntarealer m.m. Kommunenes prioriteringer av nærmiljø følges i opp av en "bomiljøpris" (Sund) og en "byggeskikkpris" (Hurum). I begge kommunene følger en også opp med økonomiske tilskudd til tiltak i lokalsamfunnene. Tilskuddene skal disponeres av frivillige foreninger, og arbeidet skal gjennomføres av frivillige.

- Begge kommunene har målsettinger for samarbeidet mellom lokalbefolkningen og kommunen. Det skal utvikles lokale oppvekststyrer (Sund) og lokale fellesutvalg med representanter fra det lokale foreningsliv (Hurum), og samarbeidet mellom de lokale utvalgene/styrene og kommunen skal videreutvikles.

Videre har både Sund og Hurum målformuleringer om familienes situasjon. Målene går i retning av å gi familiene bedre vilkår til å ta hånd om oppdrager- og forsørgerbyrdene. I plandokumentene finnes også målformuleringer for type boliger som skal bygges i framtiden. Det legges vekt på mindre og rimeligere boliger, med begrunnelse om at husholdningssammensetningen i kommunene er vesentlig endret, med flere små husholdninger.

Både Sund og Hurum har hatt en tverretattlig planprosess hvor en har samarbeidet nært mellom etatene. Begge kommunene har gjort bruk av mobiliserende og strategisk planlegging ved utarbeiding av langsiktige retningslinjer. I begge kommunene kommer det klart fram at planprosessen har medført etablering av forum hvor ulike etater og faggrupper møtes for å diskutere kommunens utvikling og utfordringer.²²

I plandokumentene er boligspørsmål berørt indirekte, gjennom emnene utbyggingsmønster, samarbeid med lokalbefolkning for å utvikle bedre lokalsamfunn og nærmiljø/-bomiljø. I dokumentene er det imidlertid ingen målsettinger eller strategier som eksplisitt tar opp kommunens arbeid med boligspørsmål.

²¹ Kommuneplan for Sund 1993-2002, avsnitt 1.8.

Forslag til langsiktige retningslinjer for perioden 1992-2004, Rådmannen i Hurum s.11

²² Se bl.a. "Kommunal organisering - Sund kommune går nye vegar, s. 14" og Hurum: Op.cit. s. 8

Asker - vekt på arealplanlegging

Asker har utarbeidet plan etter ny plan- og bygningslovs bestemmelser. Planen består av langsiktige retningslinjer, handlingsprogram og et kart med arealplanen. På kartet er hovedprinsipper for utviklingen i de ulike etatene trykket, sammen med planbestemmelsene.²³

I de langsiktige målsetninger er boligspørsmål nevnt. Boligspørsmålene er alle knyttet eksplisitt til konkrete grupper: For ungdom skal det bygges "ettervernboliger", for å ivareta eldres behov skal boligsentre med "nødvendig service og tilsyn" utbygges videre, for funksjonshemmede nevnes fortsatt utbygging av vernet botilbud "med nødvendig tilsyn" og for rusmisbrukere nevnes boliger for akuttbruk og boliger for ettervern.

Arealdelen inneholder boligbyggeprogram, som tar opp nybygging.

Det synes klart at Asker ser utfordringer når det gjelder boliger for spesielle grupper. Disse utfordringene er behandlet atskilt. Det forhold at en i planen knyttet behov om sosial- og omsorgsfaglig oppfølging til boligbehovene, gir et klart inntrykk av at boligbehovene primært sees som sosial- og omsorgspolitikk. I planen bebudes tilleggsutredninger på noen temaer. Så langt vi har erfart, er det ingen planer for en egen kommunedelplan eller sektorplan som behandler kommunens håndtering av svakstiltes boligbehov nærmere.

Drammen og Skien - delplaner og egne boligutredninger

Drammen har utarbeidet arealplan. Den er gjort så enkel som mulig ved at den kun tar opp arealer som **kan** bebygges, og hva som skal vernes. På grunnlag av arealplanen utarbeides mer detaljerte disposisjonsplaner.

I tillegg er det utarbeidet delplaner/temaplaner på emnene transport, delplan for sentrum, delplan for Drammenselva og grøntplan for sentrum. Drammen har ikke utarbeidet boligbyggeprogram.

I regi av boligsjefen utarbeides en boligutredning. I utredningen vurderes behovet for kommunale boliger og hvordan disse bør organiseres. Boligutredningen skal gi en samlet framstilling av de mange ulike virkemidlene i boligpolitikken, og den tar opp samarbeid mellom boligavdelingen og andre kontorer, f.eks. trygdekontoret.

Skien har utarbeidet handlingsprogram for grøntstrukturen. De har også utarbeidet tilleggsutredning om utbyggingsområder og forskjellig materiale omkring fortetting som utbyggingsstrategi.²⁴ I rapporten om utbyggingsområder går en gjennom aktuelle virkemidler for å få nybyggingen slik kommunene ønsker det. Både kommunens og de

²³ "Forslag til arealplan for Asker", høringsutkast.

²⁴ "Tiltetting og knoppslyting" Atle Halsøy, Skien kommune 1992
"Tilleggsutredning om utbyggingsområder" Skien kommune 1992

statlige virkemidlene som kommunen administrerer vurderes. Virkemidlene er sortert under emnene administrative virkemidler (planleggingshjelp, informasjon, utbyggingsavtaler m.v.), grunnerverv (frivillig erverv, økt grunnpris, forkjøpsrett og ekspropriasjon) og avgifter (eiendomsskatt, variable tilknytningsavgifter og VA-avgifter).

I delutredningen "Tiltetting og knoppskyting" er prinsipper og retningslinjer for denne type utbygging beskrevet. Utredningen tar opp endringer i boliggetterspørselen og det framholdes at flere småboliger i eller nær sentrum vil utgjøre et viktig tilbud til såkalte "svakstilte grupper" som eldre, funksjonshemmede, folk med betalingsproblemer og ungdom i etableringsfasen. I utredningen tas et skritt over mot helse- og sosialfaglige spørsmål. Så langt vi har erfart, er det ikke samarbeid mellom byplankontoret og helse- og sosialetaten.

Skien boligkontor har i tillegg laget en utredning om organiseringen av kommunens egne boliger. En ser her på ulik intern organisering av boligkontorets virksomhet. Denne utredningen var under utarbeiding på intervjuetidspunktet.

Bodø - brukermedvirkning og internt utviklingsarbeid

Bodø har hatt en bredt anlagt planprosess hvor befolkningen i lokalsamfunnene har vært trukket med. Det er utarbeidet delplaner for hvert lokalsamfunn.²⁵ Samarbeidet er ikke fulgt opp med systematisk samarbeid mellom lokalbefolkningen og kommunen etter planprosessen, slik det er i Sund og Hurum.

Plandokumentene i Bodø består av langsiktige retningslinjer, et kart med areal-disponering og årsmelding.

Langsiktige retningslinjer har en kortsiktig og en langsiktig del. Dokumentet tar opp kommunens økonomiske situasjon og konsekvenser for tjenesteytingen generelt. Dokumentet inneholder også utviklingstrekk for alle lokalsamfunnene. Bodøs bolig-byggeprogram viser en oversikt over utbyggingsområder, antall og årstall. I tillegg tar programmet opp situasjonen på dagens boligmarked.

I løpet av planprosessen har kommunen satt fokus på egen organisering. Bolig- og eiendomsetaten er nyopprettet som følge av planprosessen, og videre organisasjons-utvikling er bebudet.

Bodø kommunen mener selv at den samlingen av de ulike parter/kontorer som arbeider med boligspørsmål i kommunen som denne undersøkelsen tok initiativ til, synliggjorde et behov for samarbeid på tvers av avdelinger/etategrenser. Bodø kommune søkte om deltakelse i et FoU-prosjekt for å få utviklet et boligpolitisk program, som erstatning for boligbyggeprogrammet. Bodø har erfart at manglende samarbeid kan resultere i unødvendige kostnader for kommunen og i dårlig utnyttelse av statlige virkemidler.

²⁵ "Bodø - kommuneplan 1991 - Langsiktige retningslinjer"

Bodø har gjennom planprosessen etablert samrådningsarenaer mellom de som arbeider med teknisk orienterte utbyggings spørsmål, avdeling for kirke, kultur og undervisning og avdeling for helse- og sosial. Ifølge boligkontoret diskuterer dette forum i liten grad den totale boligpolitikken. "*Diskusjonen går mest på de kommunaltekniske anlegg/kostnader i nye felt, ervervsplaner for framtidig feltutbygging og antakelser på antall boliger i de forskjellige felt til forskjellige grupper mennesker. Skole/barnehageutbygging diskuteres også. Helhetlig boligpolitikk har ikke vært på dagsorden.*"²⁶

De målformuleringene langsiktige retningslinjer har om utbyggingsmønster setter lokalsamfunnets utvikling i fokus. Det er nærliggende å tilbakeføre dette til samarbeidet mellom kommunen og lokalbefolkningen i forbindelse med utarbeidingen av plandokumentene. Samarbeidet mellom teknisk etat, boligadministrasjonen og helse- og sosial-etaten avspeiles ikke i planens målformuleringer.

3.3.3 Oppsummering - planlegging og boligpolitikk

Vi kan sortere de seks kommunene i tre grupper, avhengig av type planleggingsystem

1. Tre kommuner har arbeidet med mobiliserende planlegging og brukermedvirkning i tilknytning til utarbeidelsen av langsiktige retningslinjer og arealdisponering. (Hurum, Sund og Bodø) Utbyggingsmønsteret i de tre kommunene er lokalsamfunnsorientert. Disse kommunene har også etablert **samrådningsarenaer mellom kommunen og lokalbefolkningen**, hvor utbyggings spørsmål og bomiljø spørsmål tas opp. I de samme tre kommunene er det etablert **samrådningsarenaer internt i kommunen**, hvor ulike faggrupper og etater tar opp bolig spørsmål.

Til tross for dette rommer ikke plandokumentene målsettinger eller innsatsområder på emnet bolig, utover utbyggingsmønster og bomiljø.

Sett ut fra modellen i avsnitt 3.3.1, kan vi si at samrådningsarena er etablert, men at samordningsdokumentene ikke omfatter boligpolitiske spørsmål i særlig grad.

2. To av bykommunene (Drammen og Skien) har et noe annet plansystem; de arbeider med delplaner som tar opp detaljer om kommunens utvikling innenfor henholdsvis boligforsyning til svakstilte og innenfor nybygging/utbygging. Bak disse planene ligger planprosesser hvor færre faggrupper har vært involvert og hvor problemstillingene har vært spesifikke. Ingen av de to kommunene har koblet perspektivene fra henholdsvis utredning om boligforsyning til svakstilte og byplanmessige utfordringer. Det er verken laget **dokumenter som samordner** disse sektorenes planer eller etablert **samrådningsarenaer** for byplanleggere og helse- og sosialfaglige grupper.

3. Den siste kommunen (Asker) har arbeidet med langsiktige og overordnede problem-

²⁶ Utkast til manus for denne rapporten ble sent til kommunene for kommentering. Beskrivelsen av samrådningsforaets diskusjonsemner er direkte sitat fra Bodø kommunes uttalelse til manuset.

stillinger. En har her ikke vektlagt å etablere systematiske samrådningsarenaer mellom lokalbefolkningen og kommunen.

Målformuleringene i plandokumentene avspeiler at sektorene ser utfordringer innen nybygging/utbygging og boligforsyning til svakstilte. Inntrykket er imidlertid at planprosessen ikke har etablert grunnlag for samarbeid verken innenfor de ulike aspektene innenfor boligtilbud til svakstilte eller mellom de som arbeider med boligforsyning for svakstilte og de som arbeider med utbyggingsrelaterte problemstillinger.

Det er krevende å samordne de to boligpolitiske oppgavene

Erfaringen fra de seks kommunene er at interessen for å se sammenhengen mellom boligtiltak for svakstilte og nybygging er størst i de tre kommunene som har gjennomført en bred planprosess med aktiv medvirkning fra lokalbefolkningen. Denne interessen er imidlertid ikke nedfelt i målsettinger i plandokumentene.

Dersom en skal finne boligspesifikke bolig målsettinger i plandokumentene, utover det som knytter seg til utbyggingsmønsteret, finnes det først og fremst i de konkrete delplanene til Skien og Drammen, og til dels Askers plan, som spesifiserer ulike befolkningsgruppers boligbehov som atskilte utfordringer.

Når de seks kommunenes planer og planprosesser sammenstilles, har vi altså på den ene siden kommuner som på et bredt grunnlag har etablert samrådningsarenaer som kan ta opp utfordringer i forbindelse med samordning av tiltak for svakstilte og nybygging. I disse kommunenes plandokumenter finner en imidlertid ingen målsettinger eller forslag til tiltak som trekker i denne retningen.

På den andre siden finner vi kommuner som har arbeidet mer med emnespesifikke planer. Her er det ikke etablert samrådningsarenaer for ansvarlige for henholdsvis svakstilte boligsøkere og utbyggingsspørsmål. Det er imidlertid her en finner konkrete boligpolitiske målsettinger, utover boligbyggeprogrammene.

Denne motsetningen er et uttrykk for hvor komplisert det er å arbeide med en konkret samordning av de to boligpolitiske oppgavene.

For at ansvarlige for boliger til svakstilte og ansvarlige for utbygging skal kunne utvikle felles strategier, kreves felles forståelse av utfordringene. Det er vårt inntrykk at ingen av de seks kommunene har arbeidet systematisk med å utvikle og konkretisere slik felles forståelse.

Dette til tross for at det i intervjusituasjonen ble formidlet negative erfaringer som konsekvenser av at en ikke hadde et slikt samarbeid etablert i slutten av 80-årene, da det var bygge"boom":

To av eksemplene gjengis her:

I Bodø ble det fortalt om boligbyggelagets siste store prosjekt, boliger i sentrum. En del av boligene ble gjort om til eldreboliger "i hui og hast". Bakgrunnen for omgjøringen skal vi ikke ta opp her. I denne sammenheng er poenget at boligene ikke er Husbankfinansiert. De eldre som bor der, vil derfor ikke være berettiget Husbankens bostøtte, selv om de ville vært berettiget ut fra inntekt i husholdningen og standarden på boligen. Siden Bodø har et vedtak om å yte kommunal bostøtte der Husbankens ikke gjelder eller strekker til, kan kommunen meget vel oppleve at disse eldreboligene blir kostbare for kommunen.

I en annen kommune ble det fortalt at kommunen på det siste store boligfeltet ikke hadde styring med boligtildelingen, dette var fullt og helt overlatt til entreprenøren. Representantene fra kommunen mente i ettertid at feltet nærmest hadde "trukket til seg" husholdninger med svak økonomi, mange av dem fra nabokommunene. Det verserte også rykter om at nabokommunenes sosialkontor i noen tilfeller hadde betalt egenandelen og derved "kjøpt seg fri" for ansvaret for noen av sine klienter. Resultatet for kommunen er et område med opphopning av tvangsauksjoner og mye arbeid med gjeldssanering, og et område med midlertidig karakter med stor utskifting av beboere.

I Asker, Drammen og Skien ble det fortalt at det dels ikke var noen kommunikasjon mellom helse- og sosialsektoren og byplankontoret overhodet, dels at kontakten bestod i at helse- og sosialetat oversendte sine plandokumenter, som barnehageplan og planer i forbindelse med HVPU-reformen, til planansvarlig i teknisk etat. Det ble også fortalt at planavdelingen oversendte forslag til reguleringsplaner bl.a. til helse- og sosial og skoleetaten i situasjoner der det var "andre kommunale interesser" som skulle innarbeides i planforslaget. Det ble hevdet at en sjelden fikk kommentarer tilbake.

I denne gjennomgangen framtrer kommunal boligpolitikk som et spesielt vanskelig emne for helhetlig politikkutforming. Dette til tross for at saksbehandlere innen boligtiltak for svakstilte og utbyggingsspørsmål, ser at uheldige konsekvenser av gårldagens praksis kunne vært unngått dersom en hadde hatt bedre kommunikasjon om boligspørsmål internt i kommunen.

I neste del skal kommunenes utfordringer oppsummeres og diskuteres ut fra problemstillingene innledningsvis.

DEL 4. DISKUSJON

4.1. Oppsummering

4.1.1. Oppsummering - kommunenes utfordringer

Kommunenes utfordringer har flere aspekter. Da vi tok kontakt med kommunene, var problemstillingene knyttet til hvilke utfordringer endringene på boligmarkedet hadde medført. Gjennomgangen har vist at stagnasjonen har medført en del konkrete utfordringer av økonomisk karakter. Stagnasjonen har også reist problemstillinger i forbindelse med kommunens styring av boligmarkedets aktører. I tillegg har kommunene utfordringer i sin boligpolitiske praksis som ikke kan knyttes direkte til stagnasjonen.

Utfordringene slik kommunene har fortalt dem, kan oppsummeres i

- økonomiske utfordringer
- organisatoriske utfordringer
- kommunikasjonutfordringer
- styringsmessige utfordringer, herunder planleggingsutfordringer

Økonomiske utfordringer

Stagnasjonen på boligmarkedet har ført til **økonomiske utfordringer**. De økonomiske utfordringene kan knyttes til tre forhold: til fremtiden for de kommunale boligstiftelsene, til kommunenes engasjementet i egne utleieboliger og til tap i forbindelse med Tomteselskapenes konkurs.

Stagnasjonen fører med seg et rimelig privat utleiemarked. Dette ble i seg selv sett som positivt. En bieffekt er imidlertid at noen av kommunene hadde problemer med å få leid ut boliger i de kommunale stiftelsene. Dette er boliger som er forutsatt utleid til selvkost. Særlig i småkommunene opplevde at disse boligene ikke kunne konkurrere med det private markedet. Resultatet er frykt for at stiftelsene ville få problemer med sin økonomi. Bodø er et unntak. De hadde planer om flere boliger i stiftelsens regi. Dette må sees ut fra Bodøs lokale situasjon, som regionalt høyskolesenter og med realtvt stor etterspørsel etter sentralt beliggende utleieboliger.

Det rimelige private utleiemarkedet avlaster etterspørselen på kommunale utleieboliger. Dette ble i seg selv også opplevd som positivt, men flere pekte på at den lave etterspørselen ble brukt som "sovepute" i forhold til å framskaffe kommunale utleieboliger. Fra flere kommuner ble det fortalt at det politiske flertallet var innstilt på å ha få kommunale utleieboliger. Flere av de intervjuede gav uttrykk for usikkerhet om ikke denne frykten for å påta seg økonomiske forpliktelser, ville skape problemer når (eller dersom) leiemarkedet steg vesentlig.

Også på utbyggingssiden har stagnasjonen medført økonomiske utfordringer. Tomteselskapene er under avvikling, med betydelig økonomisk tap for de fleste av intervjukommunene.

I tillegg til det økonomiske aspektet innebærer Tomteselskapenes avvikling at kommunene har mistet et av sine redskap i arbeidet med å tilrettelegge for nybygging. I fem av kommunene eksisterer det fortsatt boligbyggelag. De spiller imidlertid en langt mer beskjeden rolle nå enn tidligere. Deres daglige virksomhet er begrenset til forvaltning av eksisterende borettslag. Det ble påpekt at boligbyggelagene ikke var like aktuell premissleverandør for utbygging nå, som de tradisjonelt hadde vært i flere av kommunene.

Tomteselskapenes avvikling og reduksjonene i boligbyggelagenes aktivitet ble ikke opplevd som problematisk i forhold til nybygging. Intervjupersonene opplevde at kommunene hadde tomtereserver nok, og de mente å kunne avhende dem i egen regi. I gjennomgangen av nybyggingen i del tre er det pekt på at nybyggingen nå snarere er preget av for stor vekt på enkle og rimeligere boliger enn det motsatte, som var tilfelle i 80-årene. Dette kan kanskje forklare hvorfor intervjupersonene i så liten grad var bekymret for reduksjonen i boligbyggelagenes aktivitet.

Organisatoriske utfordringer

Flere av intervjukommunene arbeider med organisatoriske spørsmål knyttet til forvaltningen av egne boliger. Blant annet var flere av bykommunene opptatt av å organisere driften av egne boliger slik at det er mulig å synliggjøre kostnadene ved dem i budsjett og regnskap. I tillegg var de opptatt av å få samlet alle Husbankens boligpolitiske virkemidler i ett kontor. I alle seks kommunene var det en utbredt oppfatning at for mange virkemidler "trakk i samme retning", at noen grupper var berettiget mange ulike typer støtte, mens andre grupper falt helt utenom. Denne type **organisatoriske utfordringer** er ikke knyttet eksplisitt til stagnasjonen på boligmarkedet, men til kommunenes administrering av statlige virkemidler og forholdet mellom virkemidlene og behovene i lokal- og regionene generelt. Det kommunene selv etterstreber i denne sammenheng, er å få oversikt over ulike virkemidler og behov hos ulike grupper svakstilte.

I tillegg til de konkrete styngsmessige utfordringene som intervjupersonene i kommunen selv fortalte om, vitner erfaringen fra samtalene i kommunene om en annen type organisatorisk utfordring. I alle kommuner er arbeidet med boligrelatert virksomhet fordelt på et stort antall personer/stillinger, som er spredt i et nesten like stort antall kontorer/avdelinger.

I tillegg har nær sagt samtlige av de som arbeider med boligspørsmål også ansvar for annen type virksomhet. Dette har stor betydning for mulighetene til å samordne de ulike aspektene ved kommunenes boligpolitiske virksomhet.

Kommunikasjon administrasjon - politisk ledelse

Kommunene fortalte om en type utfordringer som kan karakteriseres som "kommunikasjonsmessige utfordringer". Dette skal eksemplifiseres gjennom intervjupersonenes beretninger om håndtering av etableringslånene: Alle de seks kommunene gjorde bruk av etableringslån 1. For etableringslån 2 er det imidlertid ulik praksis. Enkelte kommuner gjorde ikke bruk av lånet. Dette skyldes dels at kommunen mente lånet var for dyrt, dels at kommunens ledelse ikke ønsket å ta lånet i bruk. I tillegg til de økonomiske aspektene knyttet til etableringslånene, reiser kommunenes bruk av dem noen **kommunikasjonsmessige utfordringer**. Saksbehandlerne som arbeidet med etableringslånene, opplevde det som vanskelig å få formidlet det de så som den reelle risikoen ved bruken av etableringslån. Mange av tapene som framkommer i dag, kan tilbakeføres til den gangen tildelingskriteriene gjorde at lånene tilfalt personer med svært svak betalingsevne. I dag krever kommunene (etter oppfordring fra Husbanken) at lånemottakeren må kunne dokumentere betalingsevne. Frykten for tap er derfor ikke reell.

Flere fortalte også at politikerne var skeptiske til om staten virkelig tok sin andel av tapsrisikoen ved etableringslån 2.

Oppsummert kan en si at administrasjonen, og særlig saksbehandlerne, opplevde at de ikke alltid klarte å framstille økonomien i boligpolitiske saker slik at politikerne fikk et sett fra administrasjonen, riktig bilde av saken.

Kommunikasjonshindringene er imidlertid ikke alene knyttet til vertikal kommunikasjon administrasjon - politisk ledelse. Gjennom intervjuene registrerte vi at det var svært liten kommunikasjon mellom personer som arbeider med ulike aspekter ved kommunens boligpolitiske virksomhet.

Vår vurdering er at kommunene ikke har noen bred dialog internt om boligspørsmål.

Styringsmessige utfordringer

Manglende kommunikasjon horisontalt om boligspørsmål er ikke uventede "funn". Vi hadde imidlertid forventet at de økonomiske utfordringene som stagnasjonen på boligmarkedet har medført, til en viss grad ville ha presset fra dialog. Vi hadde også forventet at kommuner som har gjennomført omfattende planprosesser hadde etablert arenaer for samrådning mellom ulike faggrupper, og at dette var arenaer hvor også boligpolitiske problemstillinger ble tatt opp. I del 3.3 har vi sett at plandokumentene i liten grad avspeiler boligpolitiske målsettinger, utover måltall for nybygging.

En erfaring fra kommunene er at den politiske styringen av boligspørsmål i hovedsak er knyttet til konkrete og spesifikke oppgaver. Det er få politiske saker, også uavhengig av kommuneplanen, som tar opp boligpolitikk av mer generell karakter. Det fortelles imidlertid enkelte steder om muntlige dialoger mellom administrasjonen og politisk ledelse om prinsipper for boligpolitikken.

U fra problemstillingen om en samlet styring av kommunens boligpolitiske praksis, konkluderer vi med at kommunene har betydelige utfordringer.

I tillegg kommer styringsmessige utfordringer knyttet til konkrete saker: I flere av de seks kommunene ble det fortalt om tap som kommunene i ettertid mente kunne vært unngått eller redusert dersom kommunen hadde hatt en mer offensiv styring med entreprenører/utbygger. Det ble da også framsatt ønske om at kommunen burde bedre styringen av markedets aktører og ha en mer aktiv og offensiv rolle i forhold til boligsøkende generelt.

Det ble fortalt om styringsmessige utfordringer også i forbindelse med andre aspekter ved nybygging. Alle de seks kommunene hadde utarbeidet arealplaner som mer eller mindre brøt med tidligere tradisjoner for areadisponering. Administrasjonen mente at prinsipper om fortetting som strategi i utbyggingen i noen tilfeller var mindre akseptert politisk enn administrativt. Det ble imidlertid fortalt om langt større styringsvilje nå enn hva en tradisjonelt har hatt.

I småkommunene var problemene med å få gjennomført et utbyggingsmønster basert på fortetting, knyttet til de statlige krav om kloakksanering/rensing og kostnader ved et desentralisert utbyggingsmønster. I de andre kommunene ble det arbeidet systematisk med å kvalifisere byggesaksbehandlere til å fatte avgjørelser og yte veiledning slik at nybygging og utbedring ivaretok hensyn som er nedfelt i planen. I en annen kommune ble det arbeidet systematisk med saksutredninger for den politiske ledelsen slik at de ønskede prinsippene ved utbyggingen skulle komme klart fram. Uansett om det er egen politisk ledelse som er "problemet" eller om det er økonomiske forhold knyttet til statlige krav, handler dette om mye styring, både i betydning av styringevne og styringsvilje.

4.1.2 Praksis og strategier for framtiden

Utbygging

Innenfor emnet nybygging hadde kommunene utviklet framtidsrettede strategier, til tross for stagnasjonen. Disse strategiene er nedfelt i kommuneplanene, eventuelt i kommunedelplaner. Strategiene kan betegnes som strategier for hvordan kommunene skal se ut, de er knyttet til resultatet. Stikkord for resultatet er fortetting, lokalsamfunnsutvikling, bygging i kommunedelsentre, samt tiltak for bedre byggeskikk og bedre bomiljø. Strategiene er i liten grad knyttet til **utbyggingsprosessene** og hvordan kommunen aktivt kan handle for å påvirke prosessene. Et unntak her er satsingen på byggeskikk. Her arbeider flere kommuner med styringsredskaper for saksbehandlere slik at de kan arbeide for å gjennomføre strategiene i de daglige saksbehandlingsrutinene.

Boliger for svakstilte

Når det gjelder boliger for svakstilte, var det bare to kommuner som hadde arbeidet systematisk med å utvikle og forbedre kommunens virksomhet. I en av dem stod intern organisering på dagsordenen, mens den andre kommunen arbeidet med generelle

strategier for hvordan kommunene kunne handle for å ivareta svakstiltes behov bedre. Tre kommuner arbeider med å synliggjøre kostnadene knyttet til vedlikehold av kommunens utleieboliger. Ett element i dette arbeidet er å utvikle budsjettrutiner som viser de reelle kostnadene ved ulike typer boliger.

Kommunene gjør bruk av tre typer tiltak for svakstilte boligsøkere. Det mest omfattende type tiltak er å anskaffe egne, kommunalt eide boliger som svakstilte får leie. Dette omfatter både stiftelsene som kommunene leier ut til kostpris til ungdom, og det gjelder "sosialboliger", trygdeboliger og andre boliger som kommunene har anskaffet for spesielle grupper svakstilte. Et gjennomgående trekk er at boligene i realiteten er knyttet til ulike fagkontorer. Helseetaten, sosialetaten, PUH-konsulenten er ansvarlige for "hver sine boliger". Boligene er i stor grad "øremerket" den gruppen de er tiltenkt. Dette gjelder både nye boliger og eldre boliger som kommunen har hatt lenge. I arbeidet med å anskaffe slike boliger er det fagetaten som melder behov og som klarerer dette med rådmann. I de kommunene som har boligkontor, trekkes gjerne disse inn i forvaltningen av boligene.

Ansvarsplassering på en faggruppe skjer også i stor grad i forbindelse med tilbud om sosialstøtte for å avhjelpe de daglige utgiftene for utsatte husholdninger. Denne type tiltak blir knapt sett som **boligtiltak**. Det er heller ikke ført regnskap som viser andelen av sosialutgifter som er knyttet til klientens boligsituasjon. Det ble opplevd som uinteressant hvorvidt klienten betjente sine boutgifter og manglet penger til mat og klær eller omvendt, så lenge kriteriene for å kunne motta støtte var oppfylt.

Den tredje type tiltak er etableringslån som setter den boligsøkende i stand til å kjøpe en bolig på markedet, eller gir anledning til refinansiering av kostbare lån. Disse virkemidlene er administrert av helse- og sosialetatene, eventuelt boligkontoret der kommunene har det. I alle kommunene hadde rådmannskontoret en langt mer aktiv styring med disse virkemidlene enn ved tildeling og forvaltning av andre boligpolitiske tiltak.

I flere kommuner ble det uttrykt ønske om å se alle ulike virkemidler for svakstilte i sammenheng. To kommuner hadde tatt noen initiativ i denne sammenheng.

4.2 Boligpolitisk virksomhet - to atskilte verdener?

I dette kapitlet skal vi gjennomgå to mulige årsaker til den vanskelige samordningen mellom de som arbeider med boligtiltak for svakstilte og de som arbeider med nybygging. Gjennomgangen er sentrert om to tendenser vi mener å ha registrert:

- boligpolitikkenes to oppgaver representerer fundamentalt forskjellige arbeidsmetoder og fagtradisjoner i kommunen.
- den nasjonale boligpolitikkenes preg støtter segregeringen i kommunene

4.2.1. Boligpolitikkenes to oppgaver representerer forskjellige arbeidsmetoder og fagtradisjoner i kommunene

Boliger for svakstilte meldes av sosial- og helsefaglig personale, med basis i klienter. Boligene kommunen etter hvert har ervervet, tildeles også av faggruppene, ut fra vurderinger av klientenes behov. Langt på vei har også ulike faggrupper innen helse- og sosialpolitikken hver sine klientgrupper og hver sine boliggrupper de disponerer. Det er derfor nødvendig å forstå denne delen av kommunens boligpolitiske ansvar som en sosialpolitisk oppgave. Dette perspektivet må imidlertid suppleres med en forståelse av samspillet mellom utviklingen på boligmarkedet og utviklingen i folks privatøkonomi. Til en viss grad produserer dette samspillet svakstilte boligsøkere.

Erfaringen fra de seks kommunene er at arbeidet med svakstilte er dominert av en sosialfaglig tradisjon. Dette representerer en fundamentalt forskjellig arbeidsmetode enn hva som er rådende innen utbygging og nybygging. Oversikten nedenfor viser dette skjematisk.

Sammenstilling av arbeid med boligforsyning for svakstilte og arbeid med tomtetilrettelegging og utbygging, som arbeidsformer:

	Svakstilte	Nybygging
Dominerende faggruppe	sosialfaglig	teknisk
Arbeidsdeling kommune-marked	liten, kommunen har totalt ansvar	stor, kommunen tilrettelegger og styrer
Arbeidsmetode	kontinuerlig forvaltning	serie av avsluttede prosjekter
Statlige styring-prinsipper	Individuell rettighet	Både nasjonal standardisering og "lokal autonomi"
Prinsipper for saksbehandling	klientvurdering/skjønn	regelstyring, prinsippvurdering
Styring, lokale regler	regler for segmenter av virksomheten	regler for segmenter av virksomheten

I arbeidet med å skaffe boliger til svakstilte er sosial- og omsorgsfaglig kompetanse den mest framtrepende. I de fleste tilfellene har kommunen kontinuerlig ansvar for sine boliger, delvis også for dem som bor der.

Oppgaven krever også boligfaglig kompetanse i forbindelse med forvaltning og vedlikehold. Inntrykket fra de seks kommunene er imidlertid at den boligfaglige kompetansen ikke er premissgivende på samme måte som den sosialfaglige.

Innenfor boligtiltak for svakstilte er det liten "arbeidsdeling" mellom kommunen og boligmarkedet. Tradisjonene innenfor denne oppgaven er at kommunen tar ansvar for etterspørsel som markedet ikke fyller. Erfaringen er imidlertid at markedsorienteringen er begrenset i den daglige virksomheten.

Eksempelvis ble det på direkte forespørsel om bakgrunnen for at kommunen bygde eldreboliger eller boliger for ungdom, svart at disse gruppens preferanser ikke ble tilfredsstillende ivaretatt av det lokale markedet. Eldreboliger ble sett i sammenheng med det lokale boligmarkedets sammensetning standardmessig og prismessig, boligtilbud til ungdom ble sett i sammenheng med prisnivået på leiemarkedet og "terskelen" på selveiermarkedet m.v.

Utbyggingsspørsmål/tomteforsynings spørsmål krever arkitektfaglig og ingeniørfaglig kompetanse og kunnskap om boligmarkedet. Arbeidsformen er preget av et utstrakt samarbeid med aktører i markedet. Kommunen tilrettelegger og styrer aktørene direkte gjennom avtaler eller indirekte gjennom reguleringsplaner og andre planer. Markedets aktører, enten det er entreprenører eller privatpersoner, tar ansvar for framdrift og resultat. Arbeidet består av en serie avsluttede prosjekter. Når et prosjekt er bygd og ferdigbefart, opphører etatens prosjektansvar. Denne delen av kommunens boligpolitiske ansvarlige skjer i løpende samhandling med markedets aktører og har følgelig også en god forståelse av det lokale boligmarkedets mekanismer. I enkelte tilfeller er samhandlingen mellom kommunen og markedet så tett at kommunens rolle er vanskelig å se..

Erfaringen fra de seks kommunene er at de to boligpolitiske hovedoppgavene har problemer med å møtes. Oppgavene representerer ikke bare ulike fagkunnskaper, men også ulike kulturer og arbeidsformer. Den "nye" gruppen økonomisk svakstilte som er vokst fram som en følge av byggeboom på 80-tallet og den påfølgende stagnasjonen i boligmarkedet, har bidratt til å synliggjøre sammenhengen mellom utbygging og svakstilte boligsøkere. Dette har imidlertid ikke manifestert seg i form av ny organisering av den boligpolitiske virksomheten eller i utviklingen av nye styringsmekanismer. En kunne tenke seg at boligbyggeprogrammene eller konkrete delplaner tok opp sammenhengen mellom de to boligpolitiske oppgavene. Gjennomgangen av kommunenes planprosesser og plandokumenter viser imidlertid at så ikke er tilfelle. Så lenge boligbyggeprogrammet kun tar opp nybygging og da også bare antall nye boliger og ikke sier noe om verken størrelse, standard eller kostnadsnivå, er også dette dokumentet lite egnet som samordningsdokument.

4.2.2. Den nasjonale boligpolitikken karakter

I den norske boligplanleggingen har staten stått sentralt både ved formulering av målsettinger og utviklingen av virkemidler. Strategisk og mobiliserende planlegging som har de lokale utfordringene som premiss, må sies å være en relativt ny plantradisjon. Gjennomgangen av de seks kommunenes boligplanlegging viser at denne nye plantradisjonen i svært begrenset grad tar opp boligspørsmål. (Utover de "tradisjonelle" aspektene ved arealdisponering og tall for nybygging)

Fra etterkrigstiden og fram mot 80-tallet var boligplanleggingen, som det meste av det som ble bedrevet av planlegging i norske kommuner, preget av en "top-down" plantradisjon. Mål og virkemidler kom fra sentralt hold. Kommunene var iverksettere, men ble ikke systematisk oppfordret til å la de lokale forholdene være premissleverandør. Som en følge av tradisjonen med statlig styrt boligpolitikk, er det utviklet sterke vertikale linjer, mellom fagdepartement, fagkontor i fylket og faggrupper i kommunene. Det har utviklet seg sterke politikksegmenter for avgrensede områder. Innen hvert av segmentene er det etablert sterke allianser mellom fagdepartement, faggrupper i kommunen og sektorpolitikere. Det utvikles løpende standardreguleringer som er sentrale i utviklingen innen hvert av segmentene. Vi kan nevne en rekke eksempler på dette:

-Innen nybygging og utbygging i kommunen er teknisk infrastruktur vesentlig. Den tekniske infrastrukturen må tilpasses nasjonale målsettinger knyttet til forurensing. Disse kriteriene utgjør i realiteten et viktig styringskriterium for utbygging, hvilket også er intensjonen bak målsettingene. Det er utarbeidet nasjonale standarder som kommunene må følge, staten har kontrollmulighet via fylket. Det er i kommunens interesse å følge de kriterier som må til for å få gjennomført den utbygging de ønsker, de har interesse av å ha god fagkompetanse på disse spørsmålene. I tillegg følger det gjerne med statlige stimuleringsmidler til kommuner som arbeider nyskapende og konstruktivt med forurensingsspørsmål innen vei, vann, avløp og renovasjon, som den tekniske infrastrukturen består av.

-Et annet eksempel er boliger til ungdom. Da ungdoms problemer med å komme inn på boligmarkedet ble opplevd som et nasjonalt problem, opprettet staten via Husbanken egne lån til ungdomsboliger. Det ble også spredt informasjon om optimale forvaltningsformer (gjennomgangsboliger, tvungen sparing, eventuell miljøarbeidertjeneste knyttet til boliger m.v.) Rundt i kommunene ble det da bygd ungdomsboliger og det ble etablert et forvaltningsapparat for dem. Også her ble det utformet nasjonale målsettinger, selv om det ikke er knyttet lovbestemmelser til dette slik en har det innenfor utbyggingssiden.

-Et tredje eksempel er eldreboliger. Kommunene har ansvaret for eldreomsorgen, og en egnet bosituasjon er et viktig aspekt ved det. Kommunen anskaffer egnede boliger ut fra visse kriterier, utarbeidet på grunnlag av omsorgsfaglige kriterier (iallfall ideelt sett).

Det stilles en rekke statlige virkemidler til rådighet, som oppføringslån i Husbanken, tilbud om arkitektfaglig bistand, ett sett med standardregler for tildeling av statlig

bostøtte til beboeren i boligen m.v. I kommunene arbeider, i beste fall, ulike faggrupper sammen om å utvikle det beste tilbudet: hjelpepleiere, ergoterapeuter, sykepleiere m.v. Politikere med ansvar for partienes eldrepolitikk trekkes inn både i utformingen av tilbudet og siden i forvaltningen av det.

Gjennom slike sterke segmenter er boligpolitikken aspekter ved andre politikkområder, der er aspekter ved eldrepolitikken, ved sosialpolitikken eller ved kommunens utbyggingmønster. Det problematiske i situasjonen er at de ulike aspektene ved boligpolitikken ikke sees i sammenheng.

Den "vertikale" styringstradisjonen er trolig godt egnet for å utvikle gode faglige løsninger på avgrensede spørsmål. Den er imidlertid ikke egnet til å utvikle helhetlige løsninger, mellom ulike faggrupper og på tvers av sektorer.

Erfaringen fra denne studien er at "segmentpolitikken" til staten blir avspeilet i kommunene. I kommunene er dette et hinder for å se de to boligpolitiske oppgavene de er pålagt i sammenheng. De sterke vertikale "alliansene" er ikke fulgt opp av tilsvarende satsing på å utvikle et "horisontalt" samarbeid.

Denne situasjonen bidrar ikke til å styrke det arbeidet som i dag utføres for å utvikle et lokalt tilpasset selvstyre i norske kommuner.

4.3 Boligpolitikken som element i velferdspolitikken

4.3.1 Sentrale og lokale målsettinger i politikken

Statlige boligpolitiske målsettinger

De statlige boligpolitiske målsettingene finnes nedfelt i boligmeldingen (Stortingsmelding nr. 34 1988-1989, Boligpolitikk for 90-årene).

Den overordnede målsettingen for regjeringens boligpolitikk er at alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø. Boligmeldingen etterstreber et helhetsperspektiv i boligpolitikken. Det pekes på at boligen dekker grunnleggende behov og utgjør et sted å høre til for den enkelte. Det pekes også på at boligen er utgangspunkt for nødvendig tjenesteyting, og på at nærmiljøet er av stor betydning for barn- og unge.

Boligmeldingen tar eksplisitt opp rollefordelingen mellom staten og kommunene i boligpolitikken. Det heter bl.a. at den etablerte rollefordelingen mellom stat og kommune skal opprettholdes. Dette innebærer at staten formulerer hovedmål og utarbeider virkemidler, mens kommunene står for gjennomføringen.

De statlige målsettingene er holdt på et høyt abstraksjonsplan og de er ambisiøse. Hovedmålsettingene er knyttet til

- gode boliger og bomiljøer
- høy og stabil boligbygging
- god boligfordeling
- bedring av standarden i den eldre boligmassen

I boligmeldingen pekes det på at kommunene skal utvikle boligprogrammer som sikrer at nybyggingen tilpasses eksisterende boligmasse. Bakgrunnen er å legge til rette for en optimal utnytting av den samlede boligmassen i kommunen.

Videre skal kommunene planlegge og legge tilrette for en utbygging som er knyttet til de øvrige sektorenes virksomhet. Det pekes i meldingen på at kommuneplanprosessen er egnet for å knytte boligspørsmål opp mot sektorer med ansvar for økonomisk svakstilte og andre ressursvake i samfunnet. Det pekes også på byggesaksbehandlingen som et viktig ledd i gjennomføringen av kommunens overordnede boligpolitiske mål.

Boligmeldingen framholder ytterligere to av kommunenes oppgaver i boligpolitikken. For det første understreker den kommunenes ansvar for å stimulere til nybygging og utbedring, gjennom å være aktiv i forbindelse med nybygging, enten kommunene bygger selv eller aktivt stimulerer private til aktivitet. Aktiv tomtepolitikk inngår som et viktig element i denne sammenheng. Det samme gjør en aktiv administrering og bruk av Husbankens stimuleringsmidler. For det andre har kommunene et ansvar for å sikre forbrukernes interesser, gjennom veiledning og ulike kontrollsystemer.

Boligmeldingen legger med andre ord opp til en helhetlig boligpolitikk hvor ulike samfunnsgruppers boligbehov er ivaretatt, hvor boligen knyttes opp mot offentlig og kommersiell tjenesteyting og hvor bomiljøet har en framtrædende plass. Staten skal legge tilrette gjennom rammebetingelser og gjennom finansieringsmuligheter. Kommunene er gjennomføringsorgan. Planlegging hvor utbyggingsspørsmål knyttes til kommunens tjenesteytende sektorer, står sentralt i gjennomføringen. Meldingen stiller forventninger om en aktiv kommune, som både tilrettelegger, stimulerer og styrer markedets aktører.

Sammenfallende målsettinger og innsatsområder

Når kommunenes boligpolitiske målsettinger skal sammenstilles med statlige målformuleringer og forventninger, må dette gjøres ved både å se på kommunens vedtatte boligpolitiske mål og hvilke innsatsområder de arbeider systematisk med.

De seks kommunene har svært få nedfelte boligpolitiske målsettinger.

De målsettingene de har, finnes i svært ulike dokumenter. For det første finnes enkelte målsettinger nedfelt i kommuneplanens langsiktige retningslinjer. (Hurum, Bodø og Sund, se avsnitt 3.3.2 for referanser) Disse målsettingene er knyttet til langsiktige retningslinjer og har karakter av å være mål for samfunnsutviklingen. Her sees boligutbygging og boligforsyning som ett av aspektene ved kommunesamfunnets, eller lokalsamfunnets, utvikling.

Fem av de seks kommunene hadde formulert boligpolitiske målsettinger i tilknytning til arealplanen. I alle tilfellene er dette tall for nybyggingen i kommunen, og de gjenfinnes gjerne mer detaljert i kommunens boligbyggeprogram. Boligbyggeprogrammene knytter utbyggingstallene tett opp mot utbyggingsmønsteret, med hvor i kommunen det skulle bygges. Til utbyggingsmønsteret er det knyttet enkelte kvalitative vurderinger og begrunnelser.

I tillegg til målsettinger nedfelt i plandokumentene arbeider to av de seks kommunene systematisk med å fremme byggesaksbehandling som ivaretar byggeskikkaspektet. Mye av dette arbeidet handler om å styrke kommunens styringsevne overfor private utbyggere/byggherrer. I begge kommunene var det utarbeidet dokumenter som underlag for arbeidet. Dokumentene var politisk behandlet. Nivåene for politisk behandling varierte, fra bygningsrådet til formannskap.

I den ene kommunen var målsettingen om å styrke styringseven til kommunene ved (bl.a.) å styrke byggesaksbehandlingen innarbeidet som målsetting og innsatsområde i kommuneplanens langsiktige retningslinjer.

Kort oppsummert er utbyggingsmønster, lokalsamfunnenes utvikling og fortetting innsatsområder for alle de seks kommunene. Byggeskikk er innsatsområde i fire av dem. Både fortettingsproblematikken og problematikken rundt utbyggingsmønster/lokalsamfunnsutvikling er emner hvor staten har lagt ned betydelige ressurser for å initiere lokalt utviklingsarbeid.²⁷ I samtalen kom det fram at det er et faglig fellesskap rundt disse spørsmålene. Fagfellesskapet er dels internt i kommunen, dels kollegialt kommunene imellom og dels mellom fagfolkene i kommunene og fylket. Erfaringene er at disse fagfellesskapene omfatter svært mange av de ulike saksfeltene som finnes i spennet mellom de overordnede utfordringene knyttet til utbyggingsmønster og den mer detaljerte byggeskikkproblematikken.

Vi mener det er grunnlag for å hevde at det er sammenfall mellom statens og kommunenes målsettinger på disse emnene, i betydning av at dette er innsatsområder i kommunene. Gjennomgangen av utbyggingsmønsteret i del 3 har imidlertid vist at de to små kommunenes perspektiv på hva som er optimalt utbyggingsmønster ikke uten videre er det samme som de rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging legger opp til.

²⁷ Både miljøverndepartementet og Husbanken har tatt initiativ til program og prosjekter som tar opp lokalafunnsproblematikk, stedstilpasset utbygging og byggeskikk-spørsmål.

Plan- og bygningsloven pålegger kommunene å ha en egen representant i bygningsrådet som skal ha et særlig ansvar for å ivareta barn og unges interesser, "paragraf 10.2-representanten". Hensikten med ordningen er å styrke mulighetene til å ivareta barn og unges interesser i byggesaksbehandlingen og når reguleringsplaner utformes. I alle de seks kommunene er barn og unges interesser egne innsatsområder. Fra flere hold ble det også påpekt at en nå tar hensyn til behovet for skoler og barnehager i utbyggingen. I Bodø kommune ble det sagt at det nå er slutt på å bygge boligområder hvor skolekapasiteten ikke er løst på forhånd. I samtalen kom det fram at kommunene er usikre på hva de kan bruke "10.2"-representanten til. Det ble ikke fortalt om samme fagfellesskapet omkring denne problematikken som innenfor utbygging/fortetting/byggeskikk, verken internt i kommunen eller kommunene imellom.

Som en oppsummerende konklusjon kan vi si at barn- og unge er et innsatsområde, men relativt fاملende behandlet i forbindelse med plan- og boligproblematikken.

Kommunens utfordringer sett ut fra statens målsettinger

Gjennomgangen av statens målsettinger eller innsatsområder og kommunenes praksis viser tre emner som kommunene i **liten grad** framhever som sine innsatsområder:

Lite systematisk arbeid med bruktboligene

1. Boligmeldingen anbefaler at nybyggingen tilpasses eksisterende boligmasse. Meldingen anbefaler også kommunene å utarbeide oversikter over eksisterende boligmasse, som et redskap i tilpassingen. Ingen av de seks kommunene hadde arbeidet med å få systematisk oversikt over eksisterende boligmasse, og med å utarbeide nybyggingsstrategi på grunnlag av dette.

Indirekte er noe slikt arbeid foretatt, bl.a. ved at kommunene henter inn lokalbefolkningens oppfatninger av udekte boligbehov i de ulike lokalsamfunnene. En annen "villkårlig" metode som saksbehandlerne i alle de seks kommunene fortalte om, er eget inntrykk dannet på grunnlag av samtaler med bl.a. boligkontoret, gjennom eiendomsmeglerkontakt o.l. Systematisk arbeid med kartlegging av boligbehov ble imidlertid ikke utført i noen av de seks kommunene. Ingen av de seks kommunene fortalte at de hadde systematisk samlet ulike etater og profesjoner for å diskutere hva slags nybygging som skulle bygges.

Dette kan ha flere forklaringer. For det første oppleves systematisk nedfelling av boligbehovet som unødvendig. Flere av intervjupersonene gav inntrykk av at de opplevde å ha god oversikt over behovet for hva som budre bygges, ut fra egne erfaringer og egen lokalkjennskap og samtaler med andre kollegaer. Flere uttrykte også at de behov som meldes boligkontoret, forteller indirekte om hvilke mangler kommunens boligmasse har. Vi skal ikke her vurdere om "tommelfingermetodene" er gode nok. Vi vil imidlertid framheve at kommunenes manglende systematiske arbeid med den eksisterende boligmassen ikke bare berører planleggingsgrunnlaget. Også i forbindelse med gjeldspro-

blematikken kom det fram at enkelte i kommunene ønsket systematisk markedsføring av bruktboliger for salg. Dette forutsetter at noen i kommunen har ansvar for å forholde seg til bruktboligmarkedet på en systematisk måte. Ingen av de seks kommunene fortalte om noe slikt ansvar.

En spissformulert avslutning på dette avsnittet er at intervjupersonene i de seks kommunene i liten grad forholder seg systematisk til bruktboligene/den eksisterende boligmassen.

Få strategi på hvordan kommunen kan være aktive pådrivere

2. Boligmeldingen legger også opp til en aktiv og pågående kommune i nybyggings-spørsmål. Ingen av de seks kommunene kan sies å ha en pågående politikk overfor markedets aktører. To av kommunene hadde brent seg på siste større utbygging og opplevde at manglende styring hadde påført dem økonomiske tap, bl.a. gjennom en for ensidig rekruttering til områdene. Her diskuterte administrasjonen muligheter for å styre utbyggingen i framtiden, slik at tilvarende situasjoner ble unngått. Å utvikle strategi for å styre markedets aktører innebærer imidlertid ingen strategi for å initiere til byggeaktivitet.

I de to Buskerudkommunene var det svært liten nybyggingsaktivitet, og prisnivået på eksisterende boliger var falt drastisk. Disse kommunene formidlet en avmaktsopplevelse i forhold til markedet. I disse kommunene var det svært liten byggeaktivitet, svært stram kommuneøkonomi og de slet med tap fra tidligere framtidrettet boligaktivitet (bl.a. avviklingen av Tomteselskapene). De så det som helt uaktuelt at kommunen skulle ta økonomisk risiko, direkte eller indirekte i forbindelse med nybygging. De valgte bevisst å konsentrere den vesle nybyggingen som skjedde til igjenfylling av ledige tomter i allerede opparbeidede områder. Opparbeiding av nye områder var utsatt. Ingen av kommunene hadde tatt initiativ til samarbeid med lokale entreprenører eller andre med interesse av å få til økt nybygging.

En oppsummering er at ingen av kommunene har utviklet strategi for hvordan de aktivt kan være pådrivere i forhold til nybygging. Heller ikke var det målsettinger om slike strategi i noen av kommuneplanene. Dette må ikke forstås dit hen at kommunene ikke la til rette for nybygging. Det som etterlyses i denne sammenheng er en egen strategi for økt nybyggingsaktivitet, i kommunal regi eller som resultat av kommunalt "påtrykk". En av kommunene, Asker, opplevde konstant etterspørsel og konstant utbyggingspress. For denne kommunen er problemstillingen her mindre aktuell.

Fremdeles ator avstand mellom faggrupper med ansvar for realistisk boligbehov og faggrupper med ansvar for nybygging

3. Det tredje området som viser divergens mellom kommunenes virksomhet og statens målsettinger, er å knytte arbeidet med nybygging nærmere sektorer som har ansvar for de ressursvakes boligproblemer. Dette er gjennomgått i detalj i del 3.3.4. Vi har sett at det er lite samarbeid mellom helse- og sosialsektorene og de i kommunene som arbeider med nybygging. Helse- og sosialfaglig personell er i liten grad trent til å omformulere etter-

spørsmål de erfarer gjennom sine klienter, til innspill som kan anvendes av reguleringsarkitekt og byggesaksbehandler. Reguleringsarkitekter og byggesaksbehandlerne på sin side er lite orientert om både omsorgsfaglige problemstillinger og om udekte behov blant kommunens ressursvake. Det er i liten grad etablert arenaer hvor sosial- og omsorgsfaglige yrkesgrupper møter de teknisk orienterte yrkesgruppene. I gjennomgangen av dette manglende møtet er det pekt på at en har med to ulike kulturer på gjøre. Det er også pekt på at den statlige politikken er slik utformet at den underbygger det tekniskfaglige samarbeidet men ikke samarbeid på tvers.

I avsnitt 4.2.1. ble det satt opp en skjematisk oversikt over forskjellene mellom de to sektorene. De to innsatsområdene ovenfor, systematisk arbeid med eksisterende boligmasse og en mer offensiv holdning overfor entreprenører og andre, kan være en måte å forbinde kommunens to boligpolitiske oppgaver. De kan representere anledninger for de ulike faggruppene til å møtes.

Med basis i gjennomgangen av statlige ønsker og kommunale innsatsområder kan innsatsområdene som kommunene **ikke** arbeider med, sees som et mellomledd mellom de to sektorene:

	Svakstilte		Nybygging
Dominerende faggruppe	sosialfaglig	boligfaglig	teknisk
Arbeidsdeling kommune-marked	liten, kom. har totalt ansvar	øke styrings- evnen og innsikt i egen boligmasse og ulike gruppers etterspørsel. Tilrettelegge løpende møter mellom kommunen og markedets aktører	stor, kommunen tilrettelegger og styrer
Arbeidsmetode	kontinuerlig forvaltning	løpende ut- redning, jevnlig møte mellom sektorene	serie av avsluttede prosjekter
Statlige styrings- prinsipper	individuell rettighet	systematisk hjelp til å bruke statlige virkemidler og bestemmelser så boligmarkedet utvikles i tråd med lokale behov	Både nasjonal standard og "lokal autonomi"
Prinsipper for saksbehandling	klientrettet skønn	klientgrupper som premiss for styring /utvikling av kommunens boligpolitikk	registstyring/ prinsippvurdering
Styring, lokale regler	regler for segmenter av virksomheten	stadig re- vurdering av de lokale reglen	regler for segmenter av virksomheten

I gjennomgangen av modellen foran ble det påpekt at kommunene i arbeidet med boliger for svakstilte har boligfaglig kompetanse, men at denne i liten grad var den premissgivende for denne delen av kommunens boligpolitiske virksomhet. Det er imidlertid viktig å ikke undervurdere eller overse den boligfaglige kompetansen som tross alt finnes både i helse- og sosialsektoren og i boligkontorene. Utfordringene er knyttet til å organisere kommunikasjon mellom de ulike enkeltpersoner og kontorer som "sitter" på kompetansen og utbyggingsansvarlige i kommunen.

I tillegg må kompetansen videreutvikles systematisk. Dette må knyttes til konkrete oppgaver. Utarbeiding av oversikt over egen boligmasse og ulike gruppers boligbehov kan være en slik oppgave. Økt innsikt i ulike lokale gruppers preferanser og kommunens samlede ressurser, gjør det lettere å stake ut detaljerte ønsker for framtiden. Dette øker igjen kommunens mulighet til å styre markedets aktører slik at kommunens ønsker blir ivaretatt. Her er det ingen automatikk. Innsikt i egne behov og egne mål er nødvendig, men ikke tilstrekkelig for å kunne "styre markedet."

4.3.2. Kommunens boligpolitiske praksis og velferdsaspektet

Boligmeldingen fastslår at boligpolitikken har vært og fortsatt er en av grunnpillarene i utviklingen av velferdsstaten. I dette refereres det spesielt til Husbanken og skattepolitikken.

Kommunene har en sentral oppgave i å være utøver av den statlige politikken. Kommunene har forsvinnende liten direkte innflytelse på skattepolitikken, og det er ikke de som setter rammene for Husbankens engasjement. Kommunene har imidlertid store variasjonsmuligheter i sin virksomhet med å administrere og forvalte statlige virkemidler. Den kommunale boligpolitiske praksis har velferdspolitisk betydning. Dette gjelder både hvordan kommunene skjøtter sin oppgave med boligtiltak for svakstilte og hvordan de arbeider med nybygging.

Svakstilte

Det velferdspolitiske aspektet er tydeligst i kommunenes tilbud til svakstilte. Dette handler om tildeling av gode (bolig), om subsidiering av boutgifter og om økonomisk støtte til å finansiere en bolig klienten eventuelt skaffer selv. Gjennomgangen av kommunenes praksis på dette området har vist klare forskjeller både i omfanget av kommunenes engasjement og i hvilke virkemidler som velges.

At kommunens boligpolitiske praksis er elementer i en velferdspolitikk, kommer særlig tydelig fram i vedtakene om kommunal bostøtte og i praksisen omkring etableringslånene. Innenfor disse to virkemidlene er det store forskjeller i omfanget i kommunenes engasjement. Det er frivillige ordninger som kommunene kan velge om de vil gjøre bruk av. Kommunene kan velge en restriktiv policy, der en ikke gjør bruk av kommunal bostøtte eller der en setter strenge regler for tildelingen av etableringslån slik at

virkemidlet får en liten utbredelse. Alternativet er en liberal policy slik at større grupper svakstilte kan innbefattes av virkemidlene.

Også de to andre virkemidlene kommunene kan gjøre bruk av i arbeidet med å skaffe boliger til svakstilte, har også velferdspolitiske aspekter. Omfanget av kommunale utleieboliger vil gi direkte effekt på hvem som er berettiget slik bolig. Det er kjent sak at sosialstøtte, som også avnendes til avhjelping av høye boutgifter, følger ulike satser i ulike kommuner. I materialet fra de seks kommunene har vi sett at en av småkommunene også brukte sosialstøtte til hjelp til nedbetaling av gjeld, mens dette er helt uaktuelt i andre kommuner.

For å tydeliggjøre de velferdspolitiske konsekvensene av kommunenes praksis overfor svakstilte, skal to teoretiske "komunetyper" stilles opp.

-På den ene siden har vi en type kommune som har stort tilbud av utleieboliger, med vedtak om kommunal bostøtte, avhengig av inntekt og standard, samt regler for tildeling av etableringslån som gjør at store grupper kan dra nytte av virkemidlet.

- Et eksremt motstykke ville være en kommune som knapt hadde egne utleieboliger, og lav standard på de få en hadde, uten tilbud om kommunal støtte dersom boligene ikke tilkjennes Husbankens støtte, og med så strenge regler for tildeling av etableringslån at bare en liten gruppe med passelig inntekt, lang botid i kommunen og med den forekrevne husholdssammensetning er berettiget slik støtte.

For den erkelte boligsøkende med svak økonomi vil de to kommunene gi svært forskjellig tilbud og framfor alt ulike valgmuligheter.

Hensikten med denne hypotetiske gjennomgangen er ikke å plassere de seks kommunene i forhold til en slik todeling, men å synliggjøre velferdskonsekvensene av ulik boligpolitisk praksis.

Nybygging

Også kommunenes praksis i forbindelse med nybyggingen har velferdspolitisk betydning, om enn mer indirekte. Kommunene velger i ulik grad å styre markedet i bestemte retninger. Gjennomgangen av utbyggingsproblematikken i kommunene har vist at de ulike kommunene søker å styre nybyggingen på ulike måter. Noen mener at å fastsette andel Husbankfinansierte boliger på et felt, er styring nok. Andre gir uttrykk for at kommunen burde styre mer detaljert og aktivt sørge for at nybyggingen ivaretar ulike husholdningers preferanser. Også andel borettslagsboliger er av betydning for den enkelte boligsøker.

Videre er styring av nybygging ut fra bestemte kvalitetskriterier indirekte av velferdspolitisk betydning. Aktiv bygningskontroll er ett aspekt her. Et annet aspekt som ble nevnt av flere intervjupersoner, er muligheten til å styre nybyggingen slik at den ikke holder for lav standard. Et siste aspekt i denne sammenheng er vektleggingen på byggeskikk og bomiljø. Ved systematisk styring i bestemte retninger for å oppnå bestemte kvaliteter over tid, vil kommunene ha en boligmasse av høy kvalitet og godt fungerende

byggnings- og boligmiljøer. Dette kan karakteriseres som kollektive velferdsgoder som innbyggerne i fellesskap nyter godt av.

Et siste aspekt ved nybyggingens velferdspolitiske aspekt er styring av tildeling av boliger. Tidligere var det vanlig at kommunene reserverte en vesentlig del av tomtene på kommunale felt til "bygdas unge". I gjennomgangen i del 3 så vi at flere av de seks kommunene hadde gitt fra seg tilsvarende styringsmulighet i de senere årenes utbyggingsprosjekter. Dette hadde resultert i "for gunstig" tilbud for svakstilte. Svært liten egenandel og svært gunstige rente- og nedbetalingsbetingelser de første årene hadde fått flere til å forkjøpe seg. Resultatet er store problemer både for den enkelte husholdning og for kommunen. Dette handler om forbrukervern, og intervjupersonene i kommunene reiste selv spørsmålet om et mer aktivt veiledningstilbud, i kjølvannet av disse erfaringene.

En konklusjon her er at kompetanse og styringsvilje i kommunen kan fremme et mer mangfoldig boligmarked lokalt og sikre kvalitet både m.h.t. det bygningsmessige og bomiljøene, og veiledning kan bidra til at den enkelte husholdning gjør et boligkjøp som er tilpasset deres økonomi.

Det er også fullt mulig å tenke seg at kommunene kan styre i helt andre retninger. En av de seks kommunene har til dels fulgt en strategi som fremmer selveid, privatfinansiert villabebyggelse av høy standard. Denne kommunen er lokalisert slik at husholdninger som ikke har økonomi til å operere på det lokale markedet, kan søke til nabokommuner med langt større tilbud av rimeligere boliger, og fremdeles være bosatt innenfor samme arbeidsmarkedet. Det er viktig å understreke at dette ikke har vært den eneste strategien kommunen har fulgt.

Uansett om kommunen velger å styre i den ene eller den andre retningen, eller velger å overlate styringen til markedets aktører, er poenget at utformingen av boligmarkedet har velferdspolitiske konsekvenser for den enkelte husholdning, gjennom hvilke valgmuligheter det lokale markedet gir dem.

DEL 5 AVSLUTNING

Case-studier og kunnskapens gyldighet

Informasjonen fra de seks kommunene er ikke representativ i statistisk forstand. Undersøkelsen gir ingen anledning til å vurdere hvor utbredt de ulike aspektene ved kommunenes boligpolitiske praksis er. Når en velger få enheter eller caser, slik tilfellet er i denne studien, er ikke hensikten å få vite noe om utbredelse. Hensikten er å få innsikt i et sammensatt emne. Innsikten kan i neste omgang anvendes til å måle utbredelse på utvalgte deler av emnet, dersom det er ønskelig.

Dersom en ønsker å se informasjonen fra "case-studier" i en bredere sammenheng, må det gjøres ved å knytte informasjonen til teori om det studerte emnet. I denne delen skal noen sentrale aspekt ved de seks kommunenes boligpolitiske praksis knyttes opp mot teorier om styring og velferdspolitik.

Samfunnsteorier er abstraherte og forenklede bilder av virkligheten og antakelser om sammenhenger mellom ulike aspekter ved virkligheten, avledet av den abstraherte og forenklede virkeligheten. Hensikten med å abstrahere er å gjøre det enklere å se trender og tendenser i utviklingstrekk, det gjør det enklere å se mønster i de konkrete situasjonene. Virkeligheten vil alltid være mer sammensatt, nyansert og komplisert enn den abstraherte teorien.

Å knytte informasjonen fra case-studier til teoretiske vurderinger, er en metode for å utvide gyldigheten av de utviklingstrekkene som er pekt på så langt i rapporten.

I gjennomgangen nedenfor er tre aspekter ved kommunenes boligpolitiske praksis forsøkt rendyrket og sett i sammenheng med aktuelle samfunnsteorier. De tre aspektene er:

- Variasjonene i kommunenes boligpolitiske praksis og konsekvenser av dette for oppfatningen av boligpolitikken og velferdspolitikken.
- Utfordringene ved å samordne de to boligpolitiske oppgavene og statens styring av kommunene generelt og i forhold til boligspørsmål spesielt.
- Den sterke praktiske innretningen på boligpolitikken, og derved også den manglende ideologiseringen av dette feltet.

5.1. Velferdspolitisk aspekt

5.1.1 Ulike velferdsmodeller

To velferdsmodeller

Boligspørsmål har velferdspolitiske dimensjoner. I Esping-Andersen og Korpis studier av velferdsmodeller i Skandinavia har boligpolitikken fått en sentral plass, på lik linje med trygdepolitikk og arbeidsmarkedspolitikk. (Esping-Andersen 1987) Også i Boligmeldingen slås det fast at boligpolitikken er en av pillarene i velferdsstatens utvikling, med Husbanken som det mest sentrale virkemidlet.

En hoveddimensjon i utviklingen av velferdsstaten har vært diskusjonene om hva som skal være gjenstand for offentlig politikk og ansvar, og hva som skal være et privat ansvar. Med privat menes her både individene, aktører i markedet og private organisasjoner. Innenfor velferdsforskningen har en brukt ulike begreper for å skille ulike velferdsmodeller fra hverandre. Det mest sentrale skillet går mellom en aktiv og omfattende politikk (institusjonell) og en mer passiv og tilbakeholden politikk (marginal). (Wilensky og Lebeaux 1965) Institusjonell velferdspolitikk innebærer at det offentlige tar et bredt ansvar for individenes velferd. Under forutsetningen om at alle skal ha rett til en viss levestandard og at alle har fulle rettigheter som statsborgere, uansett yteevne, stilles det spørsmålsteget ved om markedet og individene har muligheter til å sikre en best mulig fordeling av velferden mellom innbyggerne. En institusjonell velferdsstatsmodell vil tendensielt begrense markedets makt og supplere markedets distribusjon av fellesgoder.

I en marginal modell er det offentliges rolle mer begrenset. Utgangspunktet her er at markedet skal tilkjennes suverenitet og at det offentliges oppgave er begrenset til ta hånd om de som ikke klarer å hjelpe seg selv. Innenfor marginale modeller skiller en gjerne mellom residuale, eller svært begrensede modeller, og prestasjonsorienterte modeller (Titmuss 1974). I de svært begrensede modellene skal individuell sparing og private forsikringer oppmuntres slik at sosialpolitikken blir så begrenset som mulig, den får nærmest en avskrekkingsfunksjon (sml. den tidligere fattigkassa). I prestasjonsmodellen skal de sosialpolitiske støttetiltakene utformes slik at en avkrever ytelse for å få noe igjen.

Boligpolitikken og de to velferdsmodellene

I Esping Andresen og Korpis (1987) studium av den skandinaviske velferdspolitikken utvikles denne todelingen. De mener de to velferdsstat-modellene har flere dimensjoner og at en kan sortere aspekter ved praksis til hver av de to dimensjonene. Eksempelvis mener de at der individenes behov i all vesentlighet blir tilfredsstilt gjennom markedet, kan dette knyttes til de marginale modellene. Der politiske mekanismer utnyttes omfat-

tende og systematisk for å tilfredsstille av individuelle behov, knyttes dette derimot til en institusjonell velferdsmodell. De mener videre at det knyttes ulike status- eller belønningmekanismer til de to modellene. I de marginale modellene er det offentliges produksjon av velferdsgoder svært begrenset sammenliknet med markedet, slik at mottakeren av slike goder stigmatiseres. I en institusjonell modell vil det offentlige ha et bredt engasjement slik at mottakelsen av offentlige fellesgoder ikke virker stigmatiserende.

Esping-Andersen og Korpi gjorde bruk av modellene for å beskrive ulike aspekter ved velferdsstaten. Deres gjennomgang av boligpolitikken i de skandinaviske landene viser at dette området er sentralt når vi skal forstå velferdspolitikken generelt.

Esping-Andersen og Korpis gjennomgang viser at norsk boligpolitikk i etterkrigstiden har utviklet seg fra en marginal, begrenset modell over til en institusjonell og omfattende. Husbanken, rentesubsidiene som er knyttet til den og Husbankens universelle bostøtteordninger utgjør hovedelementet i deres argumentasjon. Det er imidlertid flere forhold som gjør at Esping-Andersen og Korpis konklusjoner bør problematiseres.

Et moment i denne sammenheng er forholdet mellom den rentejusteringen Husbanklånene innebærer og skattepolitikken i Norge. R. Barlindhaug har studert fordelingsvirkningene av boligpolitikken og skattepolitikken. Barlindhaug konkluderer med at skattepolitikkenes ulikhetsforsterkende virkning overskrider den utjevneende virkningen som boligpolitikken har hatt. (Barlindhaug 1992)

Et annet moment er at Esping-Andersen og Korpi baserer mye av sine konklusjoner på en historisk analyse fram til 1980. I perioden fra 1958 til 1978 steg andelen Husbankfinansierte boliger (nybygde boliger) fra 64% til 82%. Utviklingen på 80-tallet gikk imidlertid i motsatt retning, med en synkende andel Husbankfinansiering. Lavest var tallet i 1987 hvor bare 43% av igangsatte boliger hadde Husbankfinansiering eller finansiering i Landsbanken. Årsaken er trolig køordning i Husbanken og gode alternative kredittmuligheter. I perioden med lav andel Husbankfinansiering ble det også bygd store boliger. Gjennomsnittlig gulvflate for boliger steg med 29 kvm fra 1980 til 1987. I flere av de kommunene vi har besøkt, var gjennomsnittlig boligflate i nybygg over 200 kvm i denne perioden. Dette betyr at en vesentlig andel av boligene som ble bygd i 80-årene, er store privatfinansierte boliger.

Esping-Andersen og Korpi bruker videre bostøtteordningen som eksempel på den norske boligpolitikkenes institusjonelle karakter. Dette er en statlig rettighetsordning som tilfaller mellom ca 9%-10% av husholdningene. Retten til slik støtte beregnes ut fra forholdet mellom inntekt og bostgifter. Det er imidlertid slik at ordningen kun omfatter Husbankfinansierte boliger. Husholdninger med inntekt og bokvalitet som ellers ville kvalifisert til slik støtte, faller utenom dersom boligen er finansiert f.eks. gjennom en lokal, privat bank.

Hensikten med denne tallgjennomgangen er å nyansere oppfatningen av at norsk boligpolitikk har institusjonell karakter. Det er dessuten viktig å få fram at **kommunene** i 80-årene har hatt mulighet til å styre sin kommunale boligbygging videre i institusjonell retning eller over i en mer marginal retning, gjennom å benytte sine styringsmuligheter

og gjennom omfang og utforming av tiltak for svakstilte. Dette understreker i og for seg et poeng i den velferdspolitiske debatten, vi har ikke bare en "velferdsstat", vi har **velferdskommuner**.

Stagnasjonen på boligmarkedet på slutten av 80-tallet har ikke gjort kommunenes boligpolicy mindre betydningsfull for hvilket velferdstilbud den enkelte boligsøker står overfor. Tvert om har det framkommet sterke forventninger fra så vel forbrukere som staten om at kommunen må delta aktivt for å bedre boligsituasjonen til personer som er rammet.

Velferdsmodellene brukt på kommunenes boligpolitikk

Inndelingen av velferdspolicy etter en institusjonell og en residual modell er utviklet med tanke på sammenlikning mellom stater. Modellene kan imidlertid anvendes på lokalt nivå. En forutsetning er at modellene fastholdes som idealtyper, slik de var tenkt. (Titmuss 1974) Dersom de to idealtypiske modellene skal anvendes for å betegne ulike kommuners praksis, må de knyttes til områder der kommunene har frihet til å velge sin politikk. Kommunenes administrering av Husbankens bostøtteordning handler om statlig politikk. Kommunenes valg om de skal ha en egen kommunal bostøtte som supplerer den statlige, handler derimot om kommunal boligpolitikk.

Et eksempel på anvendelse av modellene på lokalt nivå, i analyse av boligpolitiske spørsmål, kan vi få ved å knytte funn fra Hansen og Åhréns studier av vanskeligstilte boligsøkere til de to velferdsstat-dimensjonene. Hansen og Åhren finner at Oslos politikk grovt sett og sammenliknet med andre store byer i Norge, var å ikke gjøre mer enn hva kommunen var pålagt av staten.²⁸ Spissformulert kan en si at Oslo velger å henvise problemer som oppstår fra markedets fungeringsmåte til et spørsmål om individuell sosialhjelp, som kommunen er pålagt å yte. Dette fører etter forfatterens mening til et dårligere boforhold for vanskeligstilte boligsøkere fordi sosialhjelpen forutsetter en lavere boligstandard enn hva som ligger i det normative grunnlaget for boligpolitikken. (Hansen og Åhren 1992) Sett ut fra begrepene gir Oslo kommune uttrykk for et marginalt syn på velferdspolitikken og velger å benytte lov om sosial omsorg etter individuell søknadsbehandling, i stedet for å bruke mer allmenne boligpolitiske virkemidler. Dette mener en gir dårligere tilbud og større ulikhet, i tillegg til at det virker stigmatiserende gjennom selve søknadsprosedyren.

Gjennomgangen av de seks kommunenes boligpolitiske praksis kan typologiseres på tilsvarende måte. Etableringslån er nevnt. I de seks kommunene er variasjonene i bruken av etableringslån særlig knyttet til etableringslån 2. Noen kommuner hadde valgt **ikke** å ta dette virkemidlet i bruk. Andre hadde tatt det i bruk, men knyttet strenge bestemmelser til det slik at det i realiteten tilfalt en svært begrenset gruppe. En tredje variant finner vi i de kommunene som gjorde utstrakt bruk av lånet, også i forbindelse med gjeldssanering.

²⁸ Hansen og Åhren påpeker at de ulike hierarkiske nivå i kommunen ikke hadde sammenfallende oppfatninger om hva som burde være kommunens politikk.

På tilsvarende måte kan en gå gjennom alle aspektene ved kommunenes boligpolitiske praksis, både overfor svakstilte og ned nybygging:

Tentativ og ikke fullstending inndeling av kommunal boligpolitisk praksis etter to velferdsmodeller, institusjonell (omfattende offentlig engasjement) og marginal (begrenset offentlig engasjement, vekt på markedskreftenes regulering)

INSTITUSJONELL	MARGINAL
kommunal bostøtte	kun formidling av statlig støtte
stor andel kommunale utleieboliger sett ut fra befolkningen	liten andel med utleieboliger
maksimalt innlån til etableringslån - liberale regler for tildeling	minimalt eller manglende innlån - strenge regler slik at lånene tilfaller få husholdninger
aktiv bruk av utbyggingsavtaler o.l. for å styre størrelse og standard i nybyggingen	minimal bruk av utbyggingsavtaler
stor grad av kommunalt engasjement ved nybygging, kommunen som aktiv pådriver	liten grad av kommunalt engasjement, kommunen som saksbehandler og kontrollør for private utbyggere

Gjennomgangen i rapporten har vist at de seks kommunenes praksis er ikke er så entydig at det er mulig å skille ut kommuner med klar "marginal" policy og kommuner med klart "institusjonell". Hensikten med gjennomgangen er å vise at kommunene gjennom sin praksis er med på å påvirke den norske boligpolitikken karakter. De valg kommunene foretar i forhold til hvert virkemiddel og i forhold til nybyggingspolicy, inngår som ledd i en større sammenheng.

Selv om gjennomgangen i del 3 har vist at kommunenes boligpolitikk er praktisk orientert og lite ideologisk styrt, er det klart at dominerende politisk grunnsyn i kommunene vil farge de enkelte vedtakene. Det er her snakk om ideologiske "bakhode-modeller" og ikke systematisk styring i bestemte retninger. De ideologiske modellene gir føringer på vedtak om konkrete og spesifikke tiltak.

Til tross for at kommunenes boligpolitikk er praktisk orientert og pragmatiske hensyn framstår som mer vesentlige enn ideologiske hensyn og overordnede mål, inngår dette i en trend hvor kommunene får en større rolle i landets boligpolitikk. Vi har sett at kommunene kan dra praksisen i den ene eller den andre retningen.

Et helt sentralt moment i denne sammenheng er at kommunene ikke styrer sin praksis i bestemte retninger, de manøvrerer ikke ut fra overordnede boligpolitiske målsettinger. Erfaringene fra kommunene er at manglende overordnede målsettinger henger sammen med manglende helhetsperspektiv som ser både markedsmekanismer, virkemidler og tiltak i sammenheng.

Den oppsplittede organiseringen av boligorientert virksomhet og den svake kommunikasjonen, horisontalt og vertikalt om boligspørsmål, er vesentlige årsaksfaktorer i denne sammenheng.

5.1.2 Statens styring av kommunenes boligpolitiske virksomhet - et "klassisk" styringsdilemma

Økt vekt på kommunens praksis

Det er i dag en omfattende og generell delegeringsprosess på gang i norske kommuner, i styringen av velferdstjenester og i styringen av forhold som har velferdspolitisk betydning, da i en vid forståelse av begrepet. Tendensen som er beskrevet ovenfor, dvs. den økende betydningen som kommunenes boligpolitiske praksis har for landets boligpolitiske profil, føyer seg inn i en trend. Økt ansvar for kommunene på sentrale velferdspolitiske områder er kanskje det som sterkest har preget utviklingen i kommunene på 80-tallet.

Økt spillerom for kommunene aktualiserer faren for større regional ulikhet i den enkeltes velferdstilbud. "Desentraliseringen av velferdsstaten" er i stor grad fulgt av en diskusjon om en samtidig må styrke rettighetsprinsippet for den enkelte. Tendensen generelt har vært at det lokale "selvstyre" får utspille seg over en minstestandard. Dette gjelder særlig innenfor helsepolitikken.

Innenfor boligpolitikken er bildet mer nyansert. Boligtiltak for svakstilte har ingen minstestandard, i betydning av at staten kan sette målsettinger om et visst antall tilgjengelige boliger eller at personer med bestemte kjennetegn skal tilkjennes spesielle kommunale tiltak. Eksempelvis er både kommunale utleieboliger og kommunal bostøtte skjønnsbasert for kommunene. Kommunene velger om de vil gjøre bruk av slike tiltak, og der de velger det, setter de selv opp kriteriene.

Vektforsyningen fra stat til kommune i styringen av velferdstjenestene skjer samtidig med et omfattende administrativt utviklingsarbeid i mange norske kommuner. Frikommuneforsøkene og arbeidet med nye organisasjonsmodeller i kommunene er eksempler på to program som har generelt mye av dette utviklingsarbeidet. I utviklingsarbeidet har mål-middeltankegangen vunnet innpass, med vekt på målstyring og planlegging. Mål-middelstyring innebærer nedbygging av detaljkontroll og større frihet for kommunene til å velge virkemidler for å nå et fastsatt mål. Kravet om kommunalt selvstyre og arbeidet for å styrke kommunens styringsevne henger nært sammen med et krav om mindre regelstyring av de ytelser som kommunen skal yte. I en slik situasjon er det vanskelig å

knytte rettighetsbestemmelser til "nye" ansvarsområder for kommunene. (Se bl.a. Hatland 1993)

Et eksempel på dette er etableringslån 2, som er et relativt nytt virkemiddel. Intensjonene med lånet kan sees som en utvidelse av kommunens ansvarsområde, til også å omfatte "vanlige" familier med betalingsproblemer. Vi har sett at de seks kommunene har ulik praksis med hensyn til dette virkemiddelet. Å knytte eksakte bestemmelser til det, eventuelt gjennom å fastslå rettigheter i forbindelse med det, er lite aktuelt i den situasjonen kommunene nå er inne i.

I en situasjon hvor kommunenes praksis får større betydning for tilbudene til den enkelte boligsøker, er det nærliggende for staten å søke etter modeller for å styre kommunenes praksis. Ulikhetsaspektet er like relevant i forbindelse med bolig som innenfor andre aspekt i velferdssamfunnet. Dersom vi aksepterer at det er lite legitimt å styre kommunenes boligpolitiske praksis via rettighetsordninger knyttet til de ulike virkemidlene, må en se etter andre måter. Et aktuelt første steg kan være å arbeide for at kommunene i større grad styrer sin praksis ut fra egne målsettinger. Jeg ser to grunner til dette: For det første er flere av de seks kommunene allerede i ferd med å utvikle styringsevnen på noen delområder som har boligpolitiske konsekvenser. I alle de seks kommunene er det startet noen prosesser som har styringsmessige implikasjoner, om enn med ulik styrke i ulike kommuner. Jeg refererer her særlig til temaer som har med utbyggingsmønster og byggeskikk å gjøre. Også arbeidet i de to bykommunene med å samle alle boligpolitiske virkemidler for svakstilte for å få bedre oversikt, er et steg for å bedre styringsevnen. Studien viser at kommunene selv er opptatt av bedre styringsevne på det boligpolitiske området, men at det er mye ugjort arbeid som gjenstår.

For det andre er det grunn til å tro at den tradisjonen som vi har hatt i Norge innenfor boligpolitikken, med vekt på statlig styring gjennom konkrete tiltak ens og like for alle kommunene, ikke fremmer et helhetlig perspektiv lokalt i kommunene. Dette er framholdt i del 4, men skal her argumenteres nærmere for ut fra et mer teoretisk ståsted.

Statlige standardreguleringer - lite egnet til helhetlig lokal politikkutforming

Statens reguleringer har en sentral plass i styringen av kommunens boligpolitiske praksis. Slik styring foregår ved at staten utformer et sett med nasjonale reguleringer. Reguleringene har gjerne karakter av å være minstestandarder som kommunen må forholde seg til. Et eksempel kan være standardisert krav til bygningsmassen. Kommunene er forpliktet til å påse at boliger som bygges, tilfredsstiller byggetekniske krav. Verken kommunen eller private byggherrer kan overse kravene, selv om det måtte være etterspørsel etter boliger med lavere standard enn kravene tilsier. Standardreguleringer har den hensikt å ivareta kvalitetskrav markedet ikke alene er egnet til å ivareta. Dette kommer den enkelte boligsøker til gode. Innenfor boligsektoren eksisterer et stort antall reguleringer.

Statlige standardreguleringer kombineres med faggrupper lokalt i kommunen som utøvere/gjennomførere av dem. Dette er en effektiv måte å sikre nasjonale standarder på. Standardreguleringer er egnet til å løse problem som er relativt like uavhengig av i hvilke

kommuner eller i hvilke sammenhenger de oppstår. De gjelder likt uavhengig av grupper og territoriale enheter. Torodd Strand skriver følgende om standardreguleringer:

"Delvis dreier det seg om innføring av tekniske normer som knapt kan diskuteres utenfor ekspertenes rekkjer. Delevis er det nye plikter som blir pålagt alle kommunar etter same lest og delevis er det rettar som blir gitt alle borgarane, gjerne knytt saman med ytringar frå det offentlege.

(Strand 1985, s. 272)

Standardreguleringer skal ha en standardiseringsfunksjon. Den statlige bostøtteordningen er et eksempel på en annen type styring som har nasjonal likhet som målsetting. I Strands terminologi, har bostøtteordningen en hjelpefunksjon for grupper eller lokale samfunn som står i særlig ugunstig situasjon eller har avvikende velferdssituasjon. Dette er imidlertid en nasjonal rettighetsordning som kommunene formidler. Deres påvirkning av denne ordningen er knyttet til bruk av Husbankfinansiering i lokale byggeprosjekter.²⁹

Statlig boligpolitikk er kjennetegnet ved at den er delområder ved andre fagfelt. Noe av det som blir problematisk for kommunene, er at hvert fagdepartement utvikler allianser mellom fagdepartement sentralt og lokale faggrupper. Vi har en situasjon hvor bolig knyttes til ulike politikksegmenter.

Kommunens organisering har tradisjonelt støttet opp om en slik segmentering og gjerne forsterket den gjennom den politiske "fag"styringen som nemnder og hovedutvalg utgjør. Dette er til hinder for helhetlig perspektiv og en hindring for at kommunens boligpolitiske oppgaver blir sett i sammenheng. De seks kommunenes praksis støtter opp om en slik forståelse av situasjonen, slik det er vist i del 4. På basis av studien kan en si at det er gode tilløp til styring på områder som er klart dominert av en eller få og nært beslektede faggrupper.

Det er derimot lite styring på tvers av fagsegmentene, og lite eller ingen systematisk styring på de økonomiske aspektene ved boligpolitikken, sett som et hele. I den grad kommunene søker økonomisk styring i denne sammenheng, er det knyttet til svært begrensede deler av boligpolitikken og innenfor en relativt kort tidshorison. Et eksempel er de to bykommunenes arbeid med å få oversikt over reelle kostnader ved egne utleieboliger, blant annet over vedlikeholdsutgifter. Dette er selvsagt en viktig brikke i en økonomisk oversikt over kostnadene ved kommunens boligpolitiske virksomhet, men blir vel først virkelig interessant når den sammenstilles med andre aspekter, som kostnader ved sosialstøtte til boutgifter, reelle utgifter knyttet til etableringslån, ved muligheten av å spare midler i forbindelse med boligstøtte til svakstilte dersom en større andel av bygdas boliger var rimeligere o.l.

²⁹ Blant andre aktuelle tiltak innen hjelpefunksjonen kan SIBO (Statens boligtiltak for flyktninger) nevnes. Nå som tiltaket er nedlagt, må kommunene ivareta funksjonen på andre måter, på måter som de i prinsippet står fritt til å velge selv. Strand opererer også med en tredje funksjon, selvhjelpsfunksjonen, som innebærer at staten oppfordrer og legger til rette for at kommunen (eller befolkningsgrupper) mobiliseres til å løse problemer på egen måte. Strand hevder at Plan- og bygningsloven fra 1967 primært var tenkt innenfor selvhjelpsfunksjonen, men at utviklingen rundt den gir den preg av standardfunksjonen.

Diskusjonen om statlig styring og lokal boligpolitikk knytter an til en generell diskusjon om statens styringsmekanismer og lokalforvaltningens frihet til å utforme en lokalt basert politikk. Det er gjort flere studier av hvordan ulike lover hindrer det kommunale selvstyre i å utvikle seg. Utviklingen er at en større andel rådmenn og ordførere opplever at statlige tiltak er for standardiserte og i for liten grad tilpasset lokale forhold. (Strand 1985 og Rose 1993) Det er særlig to forhold som peker seg ut som problematiske i denne sammenheng; tekniske oppgaver og miljøvernoppgaver/miljøvernlovgivning, (Rose 1993) *"Den kommunale ledelsen synes at staten, i utformingen av lover og forskrifter, har i alt for liten grad klart å innarbeide hensyn til lokale forhold og forskjeller"*

(Rose s.199)

I en slik situasjon har kommunene to muligheter. Et alternativ er å forholde seg til de statlige lovene og reglene selv om de ikke oppleves som særlig egnet for deres situasjon. Dette kan kalles en "passiv akseptering". Et annet alternativ er å utforske egne veier, bl.a. å implementere de statlige tiltakene på en slik måte at de lokale forholdene kan bli premissgivende selv om det i utgangspunktet ikke var lagt til rette for det. En slik strategi krever kompetanse og selvtillit i den kommunale ledelsen.

Et eksempel på standardiserte tiltak som i utgangspunktet ikke er tilpasset de ulike forholdene i de seks kommunene, er retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging. Retningslinjene er i utgangspunktet ikke tilpasset spredtbygd utbyggingsmønster. De to spredtbygde kommunene har (Sund og Hurum) i vår undersøkelse har imidlertid tolket retningslinjene slik at de forsvarer et spredt utbyggingsmønster, når det er knyttet til eksisterende lokalsamfunn. Denne tilpasningen må sees i sammenheng med at de to kommunene har gjennomført bred brukermedvirkning i planprosessen og forsvarer det utbyggingsmønsteret lokalbefolkningen ønsker. Formulert på annen måte - de to kommunene har bred støtte i lokalbefolkningen når de implementerer retningslinjene på denne måten. Implementeringen er også knyttet til formulerte målsettinger for kommunen og for de ulike lokalsamfunnene.

I denne sammenheng kan det være på sin plass å formulere en hypotese om at statlig "fag-styring", i betydning utstrakt bruk av standarreguleringer og standardiserte hjelpe-tiltak, er med på å hindre at kommunen tar sin rolle på boligsektoren opp til vurdering og utvikler en helhetlig policy for hvordan de skal håndtere oppgaven.

Begrunnelsen er knyttet nettopp til de alliansene som oppstår vertikalt, og de skott som er bygd opp horisontalt i kommunen.

Dette handler om en erkjennelse av at det er svært problematisk å tenke helhet lokalt og likhet nasjonalt samtidig. Det innebærer også at virkemidlene staten utvikler, nok ikke bør tilstrebe begge dimensjoner, innenfor et og samme virkemiddel. Hovedvekten i de statlige virkemidlene har til nå vært å vektlegge nasjonal likhet. Erfaringene fra denne studien er at tiden er moden for å vektlegge virkemidler som fremmer lokalt helhetsperspektiv.

Gjennomgangen kan omformuleres i en noe mer generell hypotese; Kommunene kan implementere noen av de tiltakene som i utgangspunktet er standardisert, på en måte som likevel er tilpasset kommunenes lokale situasjon, dersom kommunen har bred

kompetanse på emnet og har arbeidet systematisk med å relatere dette til kommunens situasjon.

Et sentralt ledd i å relatere statlige standardreguleringer til kommunens lokale utfordringer er å utvikle kommunens samlede innsikt i egen situasjon og egne behov. Den svært spredte organiseringen av kommunens boligpolitiske praksis gjør dette til en tung oppgave. Det synes logisk at staten setter inn ressurser som kan stimulere dette arbeidet i kommunene, på tilsvarende måte som staten stimulerer kommunenes styringsevne innenfor andre velferdspolitiske områder.

5.2 Målsettinger og planlegging

5.2.1 Boligpolitiske målsettinger

Et sentralt ledd i å relatere statlige standardreguleringer til kommunens situasjon er å utvikle kommunenes innsikt i egen situasjon og egne behov. En måte å gjøre det på er å utvikle boligpolitiske målsettinger på bredt og generelt grunnlag og se de konkrete vedtak innenfor spesifikke boligtiltak ut fra slike målsettinger.

I dette avsnittet skal det knyttes noen betraktninger til de boligpolitiske målsettingene som er utarbeidet i de seks kommunene. Først skal noen betraktninger om boligpolitiske målsettinger generelt presenteres.

Ulike typer målsetninger

De offentlige målsetningene om boligpolitiske spørsmål knytter seg til flere aspekter eller dimensjoner ved boligen, både kvantitativt og kvalitativt. Mål omkring boligpolitikken beveger seg på ulike nivåer. Jo enklere og mer endimensjonale målene er, jo lettere er det å vurdere grad av måloppnåelse. Torgersen har gjort et forsøk på å systematisere de boligpolitiske målsettingene og knytte dem til ulike former for måloppnåelse. (Torgersen 1991) Den enkleste måltypen er "milesteinsmål" knyttet til konkrete måltall. Torgersen hevder at denne måltypen er mest egnet som innledning til boligpolitikken. Et eksempel på denne typen mål kan være antall ferdigstilte boliger innenfor et bestemt tidsrom. Dette er mål som er greie å etterprøve, enkel statistikk kan som oftest gi svar på grad av måloppnåelse.

En noe mer komplisert måltype har en når ulike dimensjoner kobles, som for eksempel forholdet mellom boligstørrelse og tall for nybygging eller tall for boligdekning (forholdet mellom antall boliger og antall hushold). Også denne type mål er enkel å etterprøve. Korrelasjonsmål er en tredje og avansert form for måltype. I denne måltypen fastlegges

en innbyrdes sammenheng mellom flere dimensjoner, f.eks. at hushold i etableringsfasen skal ha rimeligere boutgifter enn andre hushold eller at det skal være overensstemmelse mellom boligens størrelse og antall medlemmer i husholdet. Torgersen hevder at det for denne type mål er vanskelig å måle grad av måloppnåelse. En må ha utvalgsundersøkelser og trolig relativt avanserte multivariate analyser. Han mener at slike måltyper ofte er overlatt til administrasjonen.

I tillegg til disse måltypene kommer mål som tar opp spesielle gruppers situasjon, som f.eks flyktninger eller innvandrere.

Torgersen opererer også med en femte type mål som ikke bare tar opp bestemte situasjoner, men som uttrykker idealer om bestemte utviklingstrekk. Som eksempel på dette nevner Torgersen at en kan tenke seg politiske ideologier om at ingen hushold skal gå tilbake i boligstandard. Denne femte måltypen kan like ofte ha form av å være et politisk ønske som å være et konkret mål.

Torgersens inndeling er tentativ og ikke testet systematisk mot empiri. Han differensierer heller ikke for ulike forvaltnings- og politikknivåer. Inndelingen hans representerer for oss en måte å systematisere hvilke boligpolitiske virksomheter som det er formulert målsettinger for, og hvem som har vært med på å formulere dem. Er de gjenstand for politisk diskusjon eller er de satt av administrasjonen?

Kommunenes boligpolitiske målsettinger

De seks kommunene har utarbeidet noen boligpolitiske målsettinger, knyttet til ulike aspekter ved sin boligpolitiske praksis og sin strategi. Målsettingene kan sorteres i to typer etter hvilken del av boligpolitikken de henspeiler til.

Den først typen målsettinger er knyttet til nybygging. Her har fem av de seks kommunene utarbeidet en type målsettinger som kan likne på Torgersens "milesteinsmål", det er snakk om måltall for en avgrenset tidsperiode. Måltallene er hvor mye det skal bygges innenfor kommunens område. Denne type mål er politisk behandlet i de fem kommunene som hadde utarbeidet slike mål.

Gjennomgangen har vist at for kommunene er det vel så viktig **hvor** det skal bygges. Utbyggingsmønster og antall boliger er i Torgersens terminologi en type mål hvor to dimensjoner kobles. Denne type mål er nedfelt i boligbyggeprogrammet. Programet er politisk behandlet. I prinsippet rulleres boligbyggeprogrammet årlig, sammen med rulleringen av handlingsprogram og langtidsbudsjett. I plansystemet er det med andre ord lagt inn anledning til å ta målsettingene knyttet til nybygging opp til vurdering.

Drammen kommune har som eneste kommune valgt å ikke utarbeide måltall for nybygging. Avgjørelsen er ikke vært fremmet som egen politisk sak, men er i overensstemmelse med politiske signaler, ifølge informanten. Det er også klart at dette er midlertidig og entydig knyttet til stagnasjonen i kommunen og regionen. Til tross for at Drammen

ikke har mål for nybygging, er det likevel en type mål som er aktivt og diskutert i kommunen - en har bare valgt ikke å rullere.

Den type mål som omfatter måltall, er godt innarbeidet i alle de seks kommunene, både administrativt og politisk. Dette gjelder også når en kobler måltallene med hvor det skal bygges.

Det bør her nevnes at denne type måltall har staten i lengre tid vært opptatt av at kommunene skulle utarbeide. Staten har oppfordret kommunene til å utarbeide og oversende dem til departementet, bl.a. i den hensikt å ha en løpende vurdering av omfanget av den "programmerte" boligbyggingen for de nærmeste årene.

Gjennomgangen av kommunenes arbeid med nybygging viste at flere kommuner var opptatt av kvalitative aspekter ved nybyggingen, som byggeskikk, kvalitet i byggingen og størrelsen på de nybygde boligene. Dette henger sammen med overordnede målsettinger. Byggeskikk henger sammen med en overordnet målsetting om et mer helhetlig bygd miljø. Dette er nedfelt som målsetting, om enn i noe ulike sammenhenger og formuleringer, i plandokumentene til Hurum, Sund, Drammen og Skien³⁰. Også Bodø og Asker var opptatt av disse spørsmålene, men hadde ikke dette nedfelt i de dokumentene vi fikk utlevert.

Den andre delen av kommunenes boligpolitiske målsettinger er knyttet til svakstilte. De målsettingene som kommunene hadde innenfor denne delen av boligpolitikken, er alle svært konkrete og knyttet til virkemidler. Ikke i noen av kommunene ble vi vist mer prinsipielle målsettinger for svakstilte, verken for økonomisk svakstilte eller andre grupper svakstilte. Vi ble heller ikke vist målsettinger som kunne være styrende for hvordan kommunen generelt skulle utøve sitt ansvar for svakstilte. Som nevnt arbeidet to av bykommunene med å utvikle egen praksis på dette emnet. Det gjenstår å se om dette arbeidet resulterer i målsettinger for den delen av kommunens virksomhet. Mangelen på målsettinger som er noe mer enn konkrete retningslinjer må sees i sammenheng med to forhold. For det første kan den henge sammen med muligheten til å vurdere måloppnåelse. Som Torgersen nevner, krever dette ulike varianter av brukerundersøkelser. Det eksisterer ingen ferdig informasjon om dette som en del av kommunens rutiner. En annen men trolig like viktig årsak er å hente i den fragmenterte organiseringen av denne type virksomhet, og i den svake kommunikasjonen omkring disse aspektene ved kommunens boligpolitikk.

Beslutningsmuligheter og målsettinger

Torgersen knytter sine målkategorier til beslutningsmuligheter. Han ser på muligheten til

³⁰ Hurum kommune: "Forslag til Langsiktige retningslinjer - perioden 1992-2004" Rådmann 1992, side 16 og 18. Skien kommune: "Tilleggsutredning om utbyggingsområder" Kommunaldirektør teknisk sektor 1992 s. 34. Sund kommune: "Kommuneplan for Sund 1993-1996" pkt. 2.25. Drammen kommune: Sakskart 232/91 og 233/91 - begge for teknisk sektor/bygningsrådet

å få målene opp på den politiske dagsordenen. Kriser er selvsagt en effektiv anledning. Når opinionen reagerer og krever handling, tvinges politiske beslutninger fram, også på det boligpolitiske området.³¹ En mer moderat form har vi når det framtvinges revurdering av målsettinger eller praksis fordi verden endrer seg. Et eksempel på en slik foranledning har vi i den endringen som stagnasjonen i boligmarkedet forårsaker. Etter hvert som stagnasjonen bredde seg, framtvang det en endring i målsetningene for utbyggingspolitikken i kommunene, etter hvert også endringer i målsettinger for andre deler av kommunens boligpolitiske virksomhet.

To andre sett med foranledninger knyttes til det Torgersen kaller "sedvane" og "kalenderregulerte" behandlinger. Sedvanen knytter seg til at en ved "jevne mellomrom" tar en del målsettinger opp til vurdering, uten at tidsaspektet er nærmere presisert. Torgersen hevder at de fleste departementale boligpolitiske skrivelser er av en slik type. Et eksempel på kalenderregulert behandling har en der det av andre høyereliggende instanser er fastlagt jevnlig rapporteringer av tilstanden på noen områder, f.eks. fra kommunene til Husbanken eller fra Husbanken til departementet. Kommuneplanstyremets årlige resultatvurdering og ikke minst rulleringen av boligbyggeprogrammet, er andre eksempler på slike kalenderregulerte behandlinger av boligpolitiske målsettinger.

Utfordringene er å knytte målsettinger for kommunens virksomhet, som inngår i kommuneplanen, også til kommunens praksis innen boligforsyning og boligforvaltning. I dette ligger en utfordring i å utvikle konkrete anledninger til å ta mer generelle boligpolitiske problemstillinger opp til politisk debatt.

³¹ Slike kriseforårsaket politiske løsninger er imidlertid ofte lite egnet som policyutformere, da helhetsaspektet oftest blir glemt.

Referert litteratur:

- Albriksen, R.O. og Barlindhaug, Rolf 1991:
"Analyse av ordningen med egenkapitallån" Arbeidsnotat 36, Norges byggforskningsinstitutt.
- Albriksen, R.O og Claussen, J 1986:
"Etableringslånordningen 1984. En undersøkelse av kommunal praksis ved tildeling av etableringslån". Prosjektrapport 8, Norges byggforskningsinstitutt
- Amdam, Jørgen og Veggeland, Noralv 1991:
"Teorier om samfunnsplanlegging". Universitetsforlaget, Oslo 1991
- Amdam, Jørgen og Amdam, Roar 1990:
"Strategisk og mobiliserande planlegging". Det Norske Samlaget, Oslo.
- Barlindhaug, Rolf 1991:
"Fordelingsvirkninger av bolig- og skattepolitikken i 80-årene".
Prosjektrapport 114, Norges byggforskningsinstitutt.
- Carlsson, Yngve 1993:
"Det vanskelige nærmiljøarbeidet" NIBR-rapport.
- Ekker, Harald 1981:
"Kommunens frihetsgrader i det statlige styringssystem". Tidsskrift for samfunnsforskning, bind 22.
- Esping-Andersen, Gøsta og Korpi, Walter:
"From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy" i Erikson m.fl. "The Scandinavian Model of Welfare States and Welfare Research. 1987 Sharpe, London.
- Hansen, Thorbjørn 1993:
"Kommunal boligbistand til flyktningeboliger" Prosjektrapport 126, Norges byggforskningsinstitutt.
- Hansen, Thorbjørn og Åhren, Per 1991:
"Vanskeligstilte boligsøkere" Byggforsk/Program for Storbyrettet forskning. Norges byggforskningsinstitutt.
- Hatland, Aksel 1993:
"Rettigheter og skjønn ved fordeling av velferdsgoder". Lov og Rett.
- Nordahl, Berit og Nørve Siri 1992:
"Perspektiver på kommunal boligplanlegging". Arbeidsnotat. Norges byggforskningsinstitutt.

Nørve, Siri 1991:

"Om velferd og boligpolitikk". Arbeidsnotat. Norges byggforskningsinstitutt.

Rose, Lawrence 1993:

"Staten - bremsekloss eller smørekopp for kommunal ledelse og innovasjon" i Baldersheim. H: "Ledelse og innovasjon i kommunene". TANO.

Strand, Torodd 1978:

"Staten og kommunane - standardisering, hjelp og sjølhjelp" i Olsen, J.P (red)
"Politiske organisering" Universitetsforlaget.

Strand, Torodd 1985:

"Utkant og sentrum i det norske styringsverket- om partnerskapen mellom stat og kommune". Universitetsforlaget.

Sæterdal, Anne 1988:

"Oppgaver for lokale fellesskap" NIBR-rapport.

Titmuss, R. H 1974:

"Social Policy. An Introduction", Allen og Unwin, London.

Torgersen, Ulf 1991:

"Housing Policy - Goals, Rethoric, Information and regularity" i Scandinavian Housing and planning Research, vol. 8, nr. 2.

Wilenski, Harold og Lebeaux, C.N 1965:

"Industrial Society and Social Welfare" Free Press.

Rundskriv T-5/93 "Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging. Miljøverndepartementet.

Statistiske opplysninger om NBBLs medlemslag. NBBL 1993

Stortingsmelding nr. 34 (1988-1989) "Boligpolitikk for 90-årene"

Stortingsmedling nr. 29 (1992-1993) "Om nærmiljøpolitikk"

Stortingsmelding nr. 37 (1992-1993) "Utfordringer i helsefremmende og forebyggende arbeid"

Stortingsmelding nr.4 "Regjeringens langtidsprogram for 1994-1997", "Trygghet i hverdagen". Regjeringens tverrdepartementale plan. Udatert.

"Lov om sosiale tjenester" Rundskriv I 1/93 Sosialdepartementet

Vedlegg 1: Liste over intervjuede personer og deres stilling i kommunen

- Skien: Byplansjef, Kommunaldirektør for Helse- og sosialsektor, Pleie- og omsorgsjef, økonomikonsulent og boligkonsulent.
- Drammen Byplansjef, fungerende Eiendoms- og utbygningssjef, boligsjef og flyktingekonsulenten.
- Asker: Reguleringssjef, sjef for boligkontoret, finansrådmannens medarbeider for boligsaker/sekretær i kommuneplanutvalget, representant for sosialkontoret og flyktingekonsulent.
- Bodø: Teknisk avdeling: Kommunaldirektør for teknisk avdeling, byplansjefen, seksjonsleder for plansaker, bygningssjefen.
Bolig- og eiendomsetaten: Kontorleder for utbyggingskontoret og kontorleder for bolig- og administrasjonskontoret.
Kirke og Kultur: kontorsjefen. Helse- og sosial: nestleder.
- Sund: Rådmann, planlegger, økonomisjef, miljøvernrådgiver, fagsjef for kultur og byggesaksansvarlig/sekretær i bygningsrådet.
- Hurum: Kontorsjef på formannskapskontoret, miljøvernrådgiver, ordførers sekretær, PUH-konsulenten og boligsekretæren.

Totalt 33 ansatte i seks kommuner

Vedlegg 2: Oversikt over dokumenter/dokumentasjon fra kommunene

Asker:

1. "Kommuneplan for Asker 1990-2000"

Drammen:

1. "Delplan for Drammenselva"
2. Sakskart 232/91 Hovedutvalget for teknisk sektor/bygningsrådet: Bruk av plan- og bygningslovens paragraf 74, nr. 2 - "Skjønnhetsparagrafen".
3. Sakskart 233/91 Hovedutvalget for teknisk sektor/bygningsrådet: Opprettelse av lokal byggesikkspris i Drammen kommune.
4. "Veiledningsblad: Søknad om byggetillatelse for mindre byggearbeider på boligeiendommer", Byplankontoret i Drammen
5. Sak 95/92 - Hovedutvalg for teknisk sektor "Byggeskikkerapport"
6. Sak 232/91 - Hovedutvalg for teknisk sektor "Bruk av PLB § 74.2 - Skjønnhetsparagrafen"
7. Sak 233/91 - Hovedutvalg for teknisk sektor "Opprettelsen av lokal byggeskikkpris i Drammen kommune"
8. Drammen kommune - Veiledningsblad, søknad om byggetillatelse for mindre byggearbeider på boligeiendom.

Sund:

1. "Kommuneplan for Sund 1993-2003 -en plan for nærmiljø", Sund kommune
2. Arealplankart
3. "Kommunal organisering i Sund", Sund kommune
4. Utskrift av utbyggingsavtale for et boligfelt og politisk saksbehandling av avtalen.
5. "Nærmiljøplan for Sund skulekrins"
6. Sak 33/88 - Kommunestyret
7. Sak 53/87 - Kommunestyret
8. Sak 105/86 - Kommunestyret
- alle saker vedrører utbyggingsavtaler mellom kommunen og entreprenører

Bodø:

1. "Bodø - kommuneplan 1991" Langsiktige retningslinjer og
2. Handlingsprogram/kortsiktig del. Bodø kommune
3. Arealplankart
4. "Boligbyggeprogram for perioden 1992-1996" Bodø kommune
5. Notat: Den Norske Stats Husbank - lån og tilskudd for videre utlån. Kommunalt kjøp og tapsrisiko", Bolig- og eiendomsetaten, Bodø kommune. 1992
6. Sak 106/92 - Avdelingsstyret for tekniske saker. "Boligbyggingsprogrammet 1993-1996. Programforslag

Skien:

1. "Tiltetting og knoppskyting", Atle Halsøy, teknisk etat/Skien kommune 1992
2. "Tilleggsutredning om utbyggingsområder - samlerapport om bakgrunn, planprinsipper, delrapporter og anbefalinger", kommunaldirektør for teknisk etat, Skien kommune 1992
3. Sak 3077/92 - Hovedutvalg for teknisk sektor, Byplanavdelingen "Handlingsplan for grøntkulturen".
4. Sak 3053/92 - Hovedutvalg for teknisk sektor, Byplanavdelingen "Tilleggsutredning framtidige utbyggingsområder:"

Hurum:

1. "Forslag til langsiktige retningslinjer perioden 1992-2004" Rådmannen, Hurum kommunen 1991.
2. "Kommunedelplan for Sætre"
3. "Kommunedelplan for Storsand"
4. "Kommunedelplan for Filtvet"
5. "Kommunedelplan for Tofte"
6. "Kommunedelplan for Holmsbu"
7. "Kommunedelplan for Kløkkarstua/Verket"
8. "Handlingsprogram for Hurum kommune"
9. Årsmelding 1991
10. Boligbyggeprogram 1992-1995
11. Utskrift av sakskart: Rutiner ved forvaltning av Etableringslån. Samarbeid Hurum kommune og Sparebanken NOR. (FS-sak 0095/92, KS-sak 0031/92
12. Avtaler: "Rutiner ved forvaltning av etableringslån. Samarbeid Hurum kommune og Sparebanken Nor." 1992 og 1990.
13. Sak 0273 - Formannskapet "Kommunalt boligbyggingsprogram 1992-1995".
14. Sak 0031/92 - Kommunestyret "Opptak av lån i Husbanken til videre utlån 1992."

Vedlegg 3: Samtaleguiden

KOMMUNAL BOLIGPOLITIKK

Intervjuguide 1: Rådmann/Ordfører, fellessamlingene med teknisk sjef, sosialsjef, boligsekretær o.l.

1. GENERELT

- Hva er de mest brennende boligpolitiske utfordringer/ problemer for kommunen nå?
Hvorfor er dette så viktig for kommunen?
- Hva er, etter intervjupersonens mening, de største utfordringene for kommunen i disse oppgavene?
- Hva oppfattes som kommunens ansvar i disse utfordringene?
Er det politisk og administrativ enighet om hva som er kommunens ansvar og hvordan det skal skjøttes?
- Kommunens organisering av boligplan/boligbistandsarbeidet. Org. kart. fordeling av oppgaver og ansvar
- Hvilke planer og vedtak har kommunen for sin boligpolitikk?
- Sett i forhold til det som for dem var de viktigste utfordringene, finnes målsetninger eller retningslinjer som kommunen kan gjøre nytte av i arbeidet med disse problemene? (Eventuelt er det mål fra andre sektorområder som bidrar til å styre?)
- Generelt om mål for kommunens boligpolitikk.
Vedtatt hvor og når, hvilke aspekter ved boligpolitikken finnes det målsetninger og vedtak for, og hvilke finnes det ikke noe på?
- Har det i kommunen vært noen politisk diskusjon om hvor kommunens ansvarsområde skal gå, i forhold til svaksstilte boligsøkere; gjeldsproblematikk, styring av boligforsyningen etter bestemte retningslinjer o.l.
- Hva finnes av dokumenter om
 - * kommunens boligsituasjon
 - * kommunens boligbehov (kartlegging?)

2. BOLIGFORSYNING OG BOLIGBYGGING

- Hva er de største utfordringene når det gjelder boliger ulike befolkningsgrupper, hvem er godt ivaretatt gjennom eksisterende boligtilbud og hvem er ikke godt ivaretatt?
(ungdom, enslige/småhusholdninger, bevegelseshemmede/folk med funksjonshemming, betalingssvake grupper o.l.)
- Hvem er med på å dekke behovene til de ulike gruppene?
Stikkord: Kommunen, boligbyggelag, eldres boligspareklubber, særlig styring av nybygging slik at det imøtekommer de særskilte befolkningsgruppene behov m.m.
- Har kommunen en politikk for å sikre boligforsyningen til ulike befolkningsgrupper?
- I nybygging siste 5 år, hvem har hatt ansvaret, og hvilke føringer/hvilke gruppers hensyn har en søkt å ivareta gjennom valg av type bolig, lokalisering, finansiering m.m.
- Har det vært politiske diskusjoner om hvordan dette burde organiseres og om kommunens rolle i utbyggingen?
Hvor gikk i så fall konfliktlinjene?
- Er det gjort bruk av statlige virkemidler i forbindelse med boligbygging og forsyningen til de gruppene som en (eventuelt) har forsøkt å nå?
- Har kommunen prioritert noen grupper i sin utbygging/boligpolitikk siste 5 årene?
(Eldre, funksjonshemmede, ungdom m.m.)

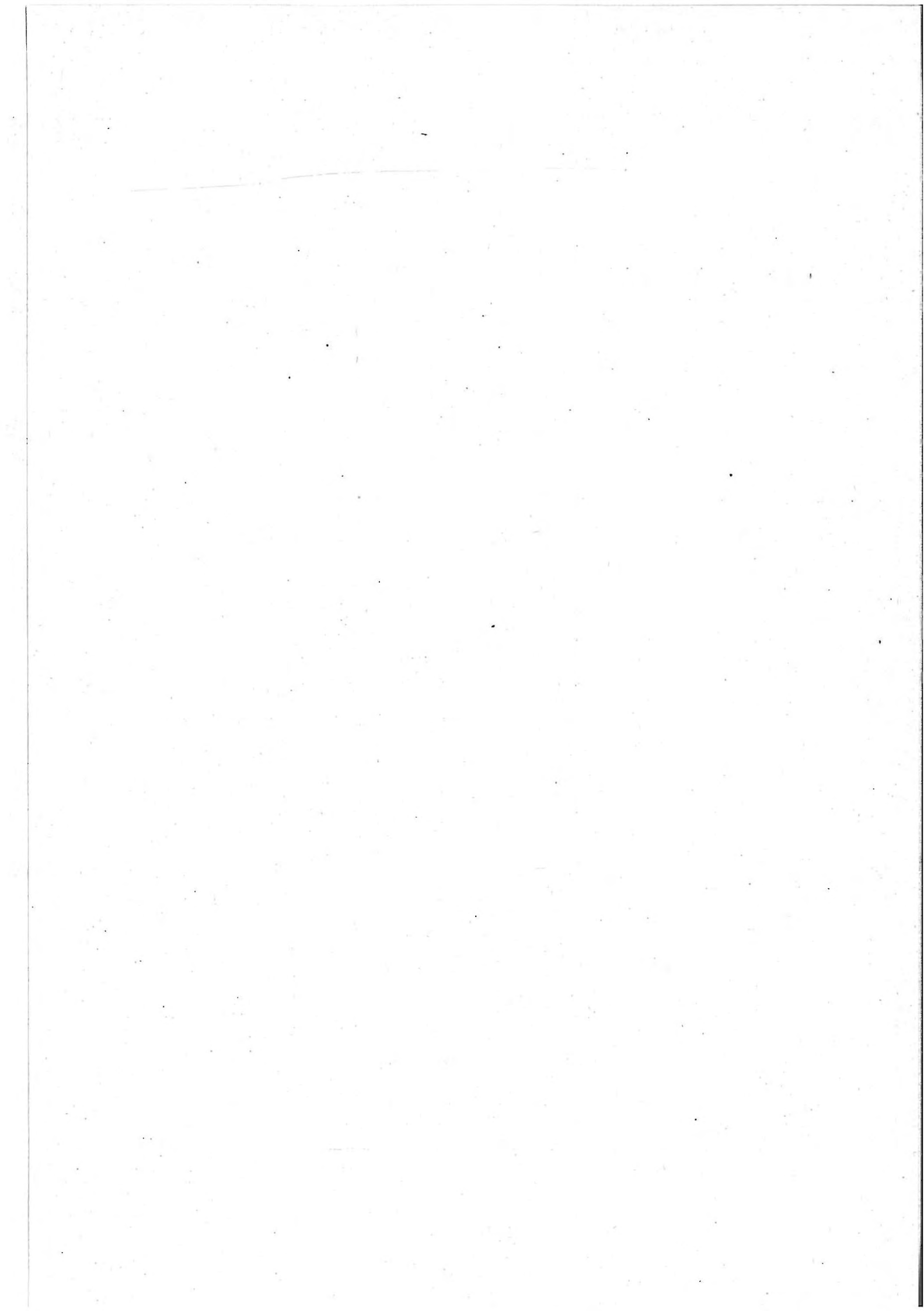
3 AREALPLANLEGGING OG TOMTEFORSYNING

- Hva er det viktigste spørsmålene i forbindelse med kommunes tomteforsyning nå?
- Hvilke områder er lagt ut i løpet av de siste 5 årene, (størrelse) og hvilke utfordringer har vært knyttet til det? Hvem har vært byggherre og hvilke føringer har en ønsket å legge på feltet? Hvordan har en lyktes - hvorfor?
- Hvilke arealplanmessige avveininger har en foretatt, hvilke hensyn har vært med på å bestemme resultatet? Hvis det har vært politiske diskusjoner om dette i kommunen, hvor har frontlinjene gått? (Stikkord: landskapsvern, miljøvern, fortetting, feltutbygging, spredt utbygging o.l.)
- Har kommunen noen politikk for dette, og i så fall hva er den og hvor er den nedfelt? Hvordan er viljen til å styre dette i praksis?
- Hvordan gjør kulturlandskapsmessige og andre miljøvernemessige hensyn seg gjelden i kommunens boligpolitikk?
- Legger de statlige retningslinjene sterke føringer på kommunes arealdisponering. (Krav til rensing av avløp, R.P.R. for samordnet areal og transportplanlegging o.a.)
- Vil dere si at kommunen har noen lokalsamfunnspolitikk eller bomiljøpolitikk?

4 BOLIGER TIL VANSKELIGSTILTE BOLIGSØKERE

- Hvordan merker kommunen gjeldsproblematikken?
- Blir dette håndtert som et boligpolitisk spørsmål eller som et sosialpolitisk spørsmål?
- Hvilke virkemidler benytter kommunen seg av for å avhjelpe gjeldsproblematikken for sine innbyggere? (Gjeldssanering, kommunale garantier o.l.)
- Hvilke av husbankens virkemidler gjør kommunen bruk av, og hvordan er erfaringen med virkemidlene?
- Utviklingen på boligmarkedet har aktualisert kommunale tap i forbindelse med engasjement på boligsektoren, både når det gjelder enkeltpersoner og når det gjelder engasjementer i byggeprosjekter? Har denne kommunen hatt tap i denne betydningen?

Håndteres kommunes tap i denne sammenheng via andre sektorer enn boligsektoren? (via sosialkontoret, via tap i tomteselskap/boligbyggelag eller andre selskap kommunen er hel- eller medeier av)



24.2.